

**BARNEHAGELÆRERUTDANNINGEN  
VED FAKULTET FOR LÆRERUTDANNING OG INTERNASJONALE STUDIER**

I SAMARBEID MED  
DRONNING MAUDS MINNE HØGSKOLE FOR BARNEHAGELÆRERUTDANNING  
HØGSKOLEN I ØSTFOLD OG TELEMARКСFORSKNING

# **Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen**

**Ellen Os  
Leif Hernes**

Seksjon for oppdragsadministrasjon, fakultet for lærerutdanning og  
internasjonale studier

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



ISBN: 978-82-8364-534-7 trykt utgave  
ISBN: 978-82-8364-535-4 digital utgave

# Forord

I et prosjekt som «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen» er det mange bidragsyttere som må takkes.

Takk til eiere og eierrepresentanter som har ytt stor innsats i prosjektet. Deres innsats og utholdenhet har vært uvurderlig.

Takk til Lars Gulbrandsen for gjennomlesing og gode kommentarer.

Takk til referansegruppen for verdifulle innspill og diskusjoner. Den har bestått av representanter for Kommunenes sentralforbund, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for barnehager, Ideelle barnehager i dialog (IBID SA), Fagforbundet, Private Barnehagers Landsforbund (PBL), Virke, Oslo kommune og Statsforvalteren i Finnmark. Utdanningsdirektoratet har også deltatt på møtene i referansegruppen.

Takk til Utdanningsdirektoratet, hvor våre kontaktpersoner for prosjektet har vært Ingunn Brønstad E-post: [Ingunn.Bronstad@udir.no](mailto:Ingunn.Bronstad@udir.no) (hovedkontakt)  
Katrine Ostebo Eikin E-post: [Katrine.Ostebo.Eikin@udir.no](mailto:Katrine.Ostebo.Eikin@udir.no)  
Reidun Antonsen E-post: [Reidun.Antonsen@udir.no](mailto:Reidun.Antonsen@udir.no)  
Petrine Remman E-post: [Petrine.Remman@udir.no](mailto:Petrine.Remman@udir.no) (har deltatt i prosjektet den siste tiden)

Takk også til medarbeidere ved seksjon for oppdragsadministrasjon, som har hjulpet oss i gjennomføringen av prosjektet.

## **Følgende forskere har deltatt i prosjektet**

Nina Winger, Camilla Stolpe Skredderstuen, Hege Løberg, Elisabeth Førde, Ellen Os og Leif Hernes fra OsloMet – storbyuniversitetet  
Kjersti Nissen, Sissel Mørreaunet, Mari Westerhus og Elin Birgitte Ljunggren fra Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning  
Bente Ulla, Anne Beate Reinertsen og Ann Sofi Larsen fra Høgskolen i Østfold.  
Monica Bjerklund fra Telemarksforskning

# Denne rapporten er utarbeidet av

## Del en i prosjektet:

### ***Kunnskapsstatus***

#### **Dronning Mauds Minne, Høgskole for barnehagelærerutdanning**

Birgitte Ljunggren

Mari Westerhus

#### **Telemarksforskning**

Monica Bjerklund

Kjell Aage Gotvassli

#### **OsloMet – storbyuniversitetet**

Ellen Os

Nina Winger

Leif Hernes

Lars Gulbrandsen

## Del to i prosjektet:

### ***Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen***

#### **OsloMet – storbyuniversitetet**

Ellen Os

Nina Winger

Leif Hernes

## Del tre i prosjektet:

### ***Drøfting av indikatorer***

#### **Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning**

Kjersti Nissen

Elin Birgitte Ljunggren

Sissel Mørreaunet

Mari Westerhus

#### **OsloMet – storbyuniversitetet**

Ellen Os

Leif Hernes

Oslo oktober 2023

## Sammendrag

Våren 2021 fikk Oslo Metropolitan University (OsloMet – storbyuniversitetet) i samarbeid med Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH), Høgskolen i Østfold (HiØ) og Telemarksforskning (TF) i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å gjennomføre prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen». Prosjektet består av tre deler, som samlet sett skal bidra til å styrke eieres arbeid med kvalitet i barnehager. Prosjektet ble avsluttet høsten 2023.

Som det kom frem av konkurransegrunnlaget for anskaffelse av prosjektet, besto oppdraget av følgende tre deler:

1. Gjennomføre en analyse av hva eksisterende kunnskapsgrunnlag har identifisert som kjennetegn på god kvalitet i barnehage
2. Utvikle og gjennomføre et pilotprosjekt med veiledning til private og kommunale barnehageeiere i et utvalg fylker
3. Basert på analysen i punkt 1 og erfaringer fra piloten skal det utarbeides et indikatorsett/kriteriesett for å identifisere barnehageeiere som har utfordringer med sin barnehagekvalitet og har behov for ekstern veiledning og støtte.

Høsten 2022 endret Utdanningsdirektoratet oppdraget. Utdanningsdirektoratet ønsket ikke at det skulle utarbeides et indikator/kriteriesett for å identifisere barnehageeiere som har utfordringer med sin barnehagekvalitet og har behov for ekstern veiledning og støtte. I stedet skulle prosjektet gi råd, anbefalinger og et faglig grunnlag for vurdering av behovet for et slikt verktøy. Videre ble det presisert at rapporten fra prosjektet derfor skulle inneholde en drøfting av problemstillinger knyttet til et indikatorsett om hvordan juridiske barnehageeiere kan utvikle kvaliteten i egne barnehager.

Rapporten består av tre deler:

- Første del av rapporten er en kunnskapsstatus over internasjonal og nasjonal litteratur som omhandler barnehageeiere og utvikling av kvalitet.
- Andre del av rapporten består av ulike teoretiske perspektiver og problemstillinger knyttet til kvalitet og barnehager, samt innsamlet materialer fra veiledningsrapporter fra de ulike veiledningsgruppene og fokussamtaler med eierrepresentanter.
- Den tredje delen av rapporten består av drøftinger av ulike problemstillinger knyttet til hvordan juridiske barnehageeiere kan utvikle kvaliteten i egne barnehager og en problematisering av et eventuelt indikatorsett for barnehageeiere som har utfordringer med kvaliteten i sine barnehager.

De ulike delene i rapporten bygger på hverandre og må sees i sammenheng.

Bakgrunnen for prosjektet kan sees i sammenheng med Stortingsmelding 6 (2019-2020): *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage og skole* (Meld.

St. 6, 2019-2020). I meldingen uttrykkes det, med henvisning til resultater fra forskningsprosjektene Blikk for Barn, GoBaN og Agderprosjektet, bekymring for de store variasjonene i tilbudet til barn i norske barnehager (Meld. St. 6, 2019-2020, s. 21). I meldingen sees gode eiere og ledere som en forutsetning for at det skal utvikles gode barnehage tilbud til alle barn. Det henvises blant annet til at eiere har et overordnet ansvar for at alle barnehager kontinuerlig og systematisk arbeider for å forbedre kvaliteten i barnehagene (Meld. St. 6, 2019-2020, s. 13 og 23). Samtidig påpekes det, gjennom hele meldingen, at regjeringen vil initiere en rekke kompetansetiltak for å veilede og støtte aktører på alle nivåer. Prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen» er en del av denne satsingen.

I internasjonal sammenheng er det store variasjoner i styringen av barnehagefeltet, samtidig som eiermangfoldet i Norge er stort. Vi har valgt å presentere forskning som identifiserer noen utfordringer norsk barnehagesektor står overfor i arbeidet med å bidra til at alle barn får et tilbud av høy kvalitet uavhengig av hvor de bor, og hvilken barnehage de går i (Kunnskapsdepartementet, 2021a, 2023).

### *Kunnskapsstatus*

I første del av rapporten presenteres resultatene fra analysen av eksisterende kunnskap og forskning om eieres rolle i arbeidet med å utvikle kvalitet i barnehager. Analysen bygger særlig på kilder funnet ved omfattende søk i databaser, men også til en viss grad på kilder funnet gjennom såkalt «snowballing».

I vitenskapelige publikasjoner, i offentlige dokumenter og i rapporter fra OECD legges det stor vekt på kvalitet i barnehager. Eieres rolle i kvalitetsutvikling er imidlertid i mindre grad vektlagt.

Internasjonale kilder som tar opp barnehageeiere og barnehageeierskap, artikulere særlig spørsmål om offentlige og private barnehageeierskap. Gjennomgående uttrykkes det bekymring for økt privatisering av sektoren. Innholdet i argumentasjonen er for det første knyttet til at økt privatisering kan medføre en underminering av barnehagers samfunnsmandat. Bekymringen gjelder særlig den økte forekomsten av kommersialisering av barnehagedrift gjennom eierskap som betegnes som «for-profit». I stedet fremheves det at barnehager bør forankres i sosialdemokratiske verdier. Det innebærer at barnehager skal fungere som et kompensatorisk tilbud som bidrar til sosial utjevning og demokratisering. Barns rettigheter, kvinners likeverd og sosial inkludering er sentrale verdier i en slik tilnærming og sees som en motsetning til nyliberalistiske verdier med vekt på barn som «becomings» og økonomisk utbytte. I tillegg fremheves det at markedsrettingen av barnehager innebærer økt skolifisering av barndommen der barn heller sees som investeringsobjekter enn kompetente mennesker og borgere med rettigheter. Selv om Norge har en større andel private barnehager sammenlignet med andre nordiske land, blir Norge trukket frem som et eksempel på et «annerledesland» i

deler av den internasjonale litteraturen. Gjennom en sterk offentlig styring og regulering, og ikke minst gjennom makspris for barnehageplasser, fremheves det at man unngår «elitebarnehager» og sikrer et likeverdig tilbud til barna uavhengig av barnehagenes eierskap. Det er en viktig forutsetning for barnehagenes sosiale og utjevne funksjon (jf. Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014).

Imidlertid debatteres også spørsmål knyttet til kommunale versus private barnehager i norsk litteratur. Til tross for variasjonen av eierskap finner forskningen få forskjeller i barnehagenes kvalitet som kan knyttes til eierskap. Videre understrekes det at uavhengig av om eierskapene er private eller kommunale, kan eiere ha ulik styringskapasitet. Eierskapenes styringskapasitet kan ha betydning for hvilket ansvar de tar for barnehagenes kvalitet og hvordan de engasjerer seg i barnehagenes arbeid. Det som først og fremst skiller kommunale og private synes å være at flere barn med spesielle behov har plass i kommunale barnehager sammenlignet med private og har mer kontakt med andre kommunale instanser. Private barnehager synliggjør i større grad enn private barnehager, sin pedagogiske profil.

Selv om den gjennomgåtte litteraturen i mindre grad gir retningslinjer for hvordan barnehageeiere kan forvalte ansvaret for kvalitet i barnehager, er det noe som trekkes frem. Disse er ved siden av å sørge for gode strukturelle betingelser i barnehagene, at de sørger for at ansatte er godt kvalifisert og jevnlig gir ansatte muligheter til kompetanseutvikling. Videre understrekes betydningen av ansattes trivsel og opplevelse av gode arbeidsforhold.

I kildene som ligger til grunn for kunnskapsstatusen kommer det frem at samarbeid og samskaping er viktig for utvikling av kvalitet. Det er viktig med felles prosesser og dialoger som involverer ulike nivåer og aktører alt fra politikere, lokalmiljø, forskere, eiere, foreldre og ikke minst barn.

Sist, men ikke minst; understrekes betydningen av at eiere har barnehagefaglig kompetanse. Flere land har laget systemer for å sikre at eiere har den nødvendige kompetansen for å bidra til barnehagetilbud av høy kvalitet.

### *Veiledningspiloten*

Andre del av rapporten handler om ulike teoretiske perspektiver og problemstillinger knyttet til kvalitet og barnehager, samt innsamlet materiale fra fokussamtaler med eierrepresentanter og veiledningsrapporter fra de ulike veiledningsgruppene. I «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen» har 28 eierskap vært representert i veiledningsprosesser fordelt på fire veiledningsteam. Veiledningen har blitt utført av elleve forskere fra Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning, Telemarksforskning, Høgskolen i Østfold og OsloMet – storbyuniversitetet.

Prosjektet har møtt mange utfordringer. Først og fremst er det en stor flora av ulike eierskap i barnehagesektoren. Prosjektet har vist at dette mangfoldet har gitt ekstra store utfordringer når det gjelder å finne en metodisk inngang, eller kriterier for kvalitet som skal kunne gjelde for alle de ulike eierskapene. Vi har møtt engasjerte

representanter for juridiske eiere (eierrepresentanter) som har gitt oss innsikt i de utallige utfordringer de står i, og de har vist oss et vell av ulike organisasjonsformer og tilnærminger til arbeid med kvalitet. Vi har valgt ulike metoder i veiledningen, noe som har lært oss at mange ulike tilnærminger har vært avgjørende for å forstå mangfoldets problemstillinger. Vi har ikke med familiebarnehager i vårt utvalg.

I veiledningen, fokusgruppesamtaler og på samlinger, ga de deltakende eierrepresentantene i alle gruppene uttrykk for at de hadde hatt utbytte av deltakelse i veiledningen. Videre trakk de frem at kontakten med veilederne hadde gitt dem innsikt i nyere barnehagekunnskap og forskning. Ettersom prosjektet kun besto av fire veiledningsgrupper, er det ikke mulig å vurdere om noen tilnærminger vil fungere bedre enn andre.

Veiledningsgruppene har arbeidet med ulike temaer. Blant annet hadde gruppene brukt tid på å få avklart eierrepresentantenes ansvar og roller i forhold til juridiske eieres ansvar og roller, samt forholdet mellom eierrepresentantrollen og rollen som barnehagemyndighet. Deltakernes harde arbeidspress med mange arbeidsoppgaver som ligger i spenningsfeltet mellom pedagogikk og politikk og hva som skal prioriteres har vært et viktig tema. Det gjelder blant annet kvalitetssikring på ulike nivåer, fra tilbudet til barna til oppfølging av standarder for bemanning, kompetanseutvikling, rådgivning, veiledning, administrasjon og økonomi. Et felles problem for mange eierskap er at det settes i gang mange tiltak fra ulike hold og at det er vanskelig å holde seg oppdatert om politiske beslutninger og tiltak både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Veiledningssamtalene synes å ha bidratt til at eierrepresentanter som ofte er alene med ansvaret for kvaliteten i sine barnehager, har blitt sikrere i sin yrkesrolle og dermed kunne utøve den autoriteten som yrket krever.

Det kan oppsummeres at veiledning i grupper kan bidra til at det etableres nettverk for kollektiv utvikling av aktive eierroller. En synergieffekt av veiledningsgrupper med veiledere fra UH-sektoren, er at de også kan bidra til faglig utvikling for eiere og eierrepresentanter både fordi de inspirerer hverandre og fordi de får innsikt i forskning og barnehagefaglig kompetanse.

### *Indikatorsett*

I denne delen av rapporten presenteres en drøfting av indikatorer som bidrar til eieres arbeid med kvalitet. Et viktig skille er mellom indikatorer som kan benyttes i kontrolløyemed, og indikatorer som kan benyttes i egen organisasjonsutvikling. Vi anbefaler at eventuelle indikatorer brukes i formative læringsprosesser, snare enn i læring knyttet til mer «benchmarking»-lignede øvelser. Rapporten presenterer ikke konkrete indikatorer på eierskap i barnehagen som kan fremme kvalitativt gode barnehager, men vektlegger hvordan noen dimensjoner på eierskap kan brukes i formative, individuelle eller kollektive læringsprosesser (samskaping) for å fremme kvalitet i barnehagene. Disse er at lover og forskrifter følges på hensiktsmessige måter forankret i lokal kontekst, at eiere i sitt eierskap har kjennskap til og handler



aktivt ut fra forskning og kunnskaper om kvalitet i barnehager. I tillegg må det bygges videre på norsk barnehagetradisjon og verdier.

### *Anbefalinger*

På bakgrunn av arbeidet i prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen», har vi følgende anbefalinger som kan støtte eierskapene i arbeid med kvalitetsutvikling i barnehagene: utvikle tilbud til eiere og eierrepresentanter om veiledning, faglig utvikling og utvikle et nasjonalt selvevalueringssystem. Videre anbefaler vi at det stilles krav om barnehagefaglig kunnskap hos barnehageeiere og at eieres og eierrepresentanters ansvar og oppgaver tydeliggjøres. Sist, men ikke minst anbefaler vi at mulighetene for strukturelle forbedringer i barnehagene vurderes. Det innebærer blant annet at ordningen med assistenter i barnehager utfases, og at det stilles krav til at stillinger til pedagogiske medarbeidere lyses ut som fagarbeiderstillinger.



# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>5</b>
<b>EIERES ROLLE I UTVIKLING AV KVALITET I BARNEHAGER – EN KUNNSKAPSSTATUS</b> .....	<b>15</b>
<b>1 EIERES ANSVAR FOR KVALITET</b> .....	<b>17</b>
<b>2 KVALITETSBEGREPET I BARNEHAGER</b> .....	<b>19</b>
<b>3 SATSING PÅ KVALITET I ET HISTORISK PERSPEKTIV</b> .....	<b>23</b>
3.1 ØKT FOKUS PÅ KVALITET .....	23
3.2 FLERE DOKUMENTER OG PLANER .....	24
3.3 DEN FAGLIGE DEBATTEN .....	25
3.4 INTERNASJONAL INTERESSE.....	26
3.5 STARTING STRONG VI .....	27
3.5.1 Eieres barnehagefaglige kompetanse.....	27
3.5.2 Ansattes muligheter til jevnlig kompetanseutvikling .....	27
3.5.3 Ansattes tilfredshet og trivsel .....	28
3.5.4 Flerstemmighet: Involvering av lokalsamfunn, foreldre og barn .....	28
<b>4 METODE</b> .....	<b>29</b>
4.1 OMFANGET AV LITTERATURSØKET .....	29
4.2 VALG AV DATABASER.....	29
4.3 KRITERIER FOR SØK .....	30
4.4 VALG AV SØKEORD.....	30
4.5 OVERSIKT OVER STRATEGIEN FOR LITTERATURSØKET .....	31
TABELL 1: OVERSIKT OVER ANTALL TREFF OG HVOR REFERANSENE FINNES I LEVERANSEN.....	31
4.6 DET VIDERE ARBEIDET MED Å IDENTIFISERE AKTUELLE REFERANSER .....	33
4.6.1 Inndeling i opprinnelige temaer .....	33
4.7 ANDRE DEL AV LITTERATURSØKET .....	34
4.8 TREKK VED MATERIALET .....	35
<b>5 DELT EIERSKAP I NORSK BARNEHAGESEKTOR</b> .....	<b>37</b>
5.1 NOEN UTVIKLINGSTREKK I NORSK BARNEHAGESEKTOR .....	37
5.2 MANGFOLD OG LIKHET I BARNEHAGETILBUDET .....	39
5.3 DEFINISJONER AV EIERSKAP .....	40
5.3.1 Eierstrukturer .....	41
5.3.2 Barnehageprofil .....	43
5.3.3 Forekomst av kommunale og private barnehager.....	44
5.4 EIERSKAPENES STØRRELSE I NORSK BARNEHAGESEKTOR .....	44
TABELL A: PRIVATE BARNEHAGER FORDELT ETTER STØRRELSE PÅ EIERSKAP I 2019 .....	45
TABELL B: ANTALL KOMMUNER FORDELT ETTER BARNEHAGESTØRRELSE .....	45
TABELL C: ANTALL BARNEHAGER SOM EIES AV DE STØRSTE PRIVATE OG KOMMUNALE EIERE I 2021 .....	45
5.5 EIERSKAPET STØRRELSE OG KVALITET .....	46
<b>6 ANALYSER AV LITTERATURGJENNOMGANG</b> .....	<b>47</b>
6.1 PRIVATISERING, MARKEDSRETTING OG NYLIBERALISME.....	47
6.2 PRIVATISERING AV BARNEHAGER I EN INTERNASJONAL SAMMENHENG .....	47
6.3 BAKENFORLIGGENDE IDEOLOGI.....	48
6.4 BEKYMNINGER I FELTET .....	49
6.4.1 Et likeverdig tilbud .....	50
6.4.2 Skolifisering av sektoren .....	50

6.5 SAMFUNNSMANDAT OG REALISERING I PRAKSIS .....	51
6.5.1 Barnehagen som samfunnsinstitusjon .....	51
6.6 UTVIKLING AV KVALITET I BARNEHAGER .....	52
6.6.1 Betydning for styring av sektoren .....	52
6.6.2 Betydningen av flerstemmighet .....	53
6.6.3 Eierskapets betydning for kvalitet i barnehager .....	55
6.6.4 Strukturkvalitet og sammenhenger mellom rammer og prosesser .....	56
6.6.5 Overgang fra barnehage til skole .....	58
6.6.6 Ansattes arbeidssituasjon .....	58
6.7 OPPSUMMERING .....	59
<b>7 PRIVAT OG OFFENTLIG SAMVIRKE I NORSK BARNEHAGESEKTOR .....</b>	<b>63</b>
7.1 SAMORDNING MELLOM ULIKE EIERSKAP .....	63
7.2 KVALITETSDIMENSJONER – KOMMUNALE OG PRIVATE EIERE .....	64
7.3 STERKERE STATLIG STYRING .....	65
7.4 ENDRET PEDAGOGISK INNHOLD – MOT LÆRING .....	66
<b>8 FORUTSETNINGER FOR KVALITET .....</b>	<b>67</b>
8.1 ANSATTES KVALIFIKASJONER .....	67
8.2 SATSING PÅ KOMPETANSE .....	68
<b>9 BARNEHAGEFORSKNING SOM KAN BELYSE EIERSKAP OG KVALITET .....</b>	<b>69</b>
9.1 STRUKTURKVALITET I NORSKE BARNEHAGER .....	69
9.2 BEMANNING I BARNEHAGENE .....	70
9.3 ANSATTES DELTAKELSE I KOMPETANSEUTVIKLING .....	71
<b>10. ANDRE ASPEKTER VED KVALITET I BARNEHAGEN .....</b>	<b>73</b>
10.1 PERSONALET'S OPPLEVELSE AV TRIVSEL .....	73
10.2 PERSONALET'S OPPLEVELSE AV STRESS .....	73
10.3 PEDAGOGISK PRAKSIS I BARNEHAGENE .....	74
10.4 MANGFOLD I BARNEGRUPPENE .....	76
10.5 SAMARBEID MELLOM HJEM OG BARNEHAGE .....	78
10.5.1 Personalets opplevelse av samarbeid med barnas hjem .....	78
10.5.2 Foreldres opplevelse av samarbeidet med barnehagene .....	79
10.5.3 Foreldres tilfredshet med barnehagene .....	79
10.5.4 Foreldres opplevelse av barnas trivsel .....	80
<b>11 EIERES STYRING AV BARNEHAGER .....</b>	<b>81</b>
11.1 EIERES STYRINGSVERKTØY .....	81
11.2 ANDRE MÅTER Å UTØVE EIERANSVARET PÅ .....	82
<b>12 EIERES TILNÆRMINGER TIL ARBEID MED KVALITET .....</b>	<b>85</b>
12.1 ULIKE INNGANGER TIL ARBEID MED KVALITET .....	85
<b>13 HVORDAN EIERE ARBEIDER MED IMPLEMENTERING AV RAMMEPLANER .....</b>	<b>89</b>
13.1 MELLOM STYRING OG SKJØNN .....	89
13.2 IMPLEMENTERING AV RAMMEPLANEN FRA 2017 .....	89
13.2.1 Ansvar for implementeringen .....	90
13.2.2 Eiernes vurdering av planen .....	90
13.2.3 Styringsverktøy for implementering av rammeplanen .....	91
13.2.4 Ulike eierprofiler .....	92
13.2.5 Samarbeid med styrene .....	93
13.2.6 Oppsummering .....	93

<b>14 OPPSUMMERENDE DISKUSJON .....</b>	<b>95</b>
14.1 KVALITET OG VEIVALG .....	96
14.2 EIERS ROLLE SOM ANSVARLIG PÅDRIVER OG KATALYSATOR I KVALITETSARBEIDET .....	97
14.3 PRIVAT-OFFENTLIG PARTNERSKAP – NØDVENDIG OG PROBLEMATISK? .....	98
14.4 ØKT MARKEDSSTYRING AV SEKTOREN .....	98
14.5 KVALITETSUTVIKLING – LEDELSE AV INSTITUSJONER OG PEDAGOGISKE PROSESSER .....	99
14.6 AVSLUTTENDE KOMMENTAR .....	100
<b>REFERANSER .....</b>	<b>101</b>
<b>DEL 2 .....</b>	<b>111</b>
<b>15 INNLEDNING .....</b>	<b>113</b>
<b>16 DELTAKENDE EIERE OG ENDRINGER I LØPET AV PROSJEKTPERIODEN .....</b>	<b>115</b>
16.1 UTVALG AV EIERE .....	115
16.2 FRAFALL OG ANDRE ENDRINGER I UTVALGET .....	115
16.3 EIERSKAPENES STØRREELSE .....	116
16.4 SAMMENHENG MELLOM UTVALGET OG NORSKE EIERSKAP .....	117
16.5 DET MANGFOLDIGE EIERSKAPET .....	118
16.6 AKTIVITETER I VEILEDNINGEN .....	120
16.7 REFERANSEGRUPPE .....	120
<b>17 NOEN TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ EIERSKAP I BARNEHAGER .....</b>	<b>123</b>
17.1 KVALITETSBEGREPET .....	123
17.2 LÆREPLANTEORETISK INN FALLSVINKEL TIL EIERSKAP OG KVALITETSARBEID .....	124
17.2.1 Del 1: Læreplanområdet .....	125
17.2.2 Del 2: Beslutningsnivåer (prosessområder) .....	129
17.2.3 Del 3: Fremtredelsesformer .....	131
17.3 OPPSUMMERING AV TEORETISK GRUNNLAG .....	133
<b>18 VEILEDNING TIL EIERREPRESENTANTER .....</b>	<b>135</b>
18.1 SAMMENSETNING AV VEILEDNINGSGRUPPER .....	135
18.2 GRUPPENES VEILEDNINGSSTRATEGIER .....	135
18.3 NOEN SENTRALE TEMAER I VEILEDNINGENE .....	137
18.4 FRA PROBLEMIDENTIFIKASJON TIL SAMSKAPING .....	137
18.4.1 Ansvarsområder i rollen som eierrepresentant .....	139
18.4.2 Ansvarsfordeling mellom juridiske eiere og eierrepresentanter .....	139
18.4.3 Interesse for barnehager på politisk nivå .....	140
18.4.4 Dobbelrolle: Eierrepresentant og myndighetsrolle .....	141
18.4.5 Eierrepresentantenes tilegnelse av innsikt i barnehagenes praksis .....	141
18.4.6 Innsyn i kvaliteten i barnehagen .....	142
18.4.7 Samskaping av kunnskap og praksiser .....	143
18.4.8 Hvordan arbeider eierrepresentantene med kvalitet i barnehagene? .....	144
18.4.9 Noen utfordringer i arbeidet som eierrepresentanter .....	144
18.4.10 Å delta i nettverk .....	145
18.4.11 Den gode eier eller eierrepresentant .....	146
18.5 MOT INDIKATORER: SAMSKAPINGSPROSESSER .....	146
18.5.1 Støtte til utøvelse av eierskap .....	146
<b>19 FOKUSSAMTALER MED EIERREPRESENTANTENE .....</b>	<b>147</b>
19.1 FOKUSSAMTALE I FORSKNING OG DATAINNSAMLING .....	147
19.2 METODE .....	147
19.3 GJENNOMGÅENDE TEMAER I FOKUSSAMTALENE .....	148

19.3.1 Utbytte av å delta i prosjekter og veiledning: Endelig fokus på barnehageeiere og barnehager ....	148
19.3.2 Eierskapets viderverdigheter.....	152
19.3.3 Deltakelse i prosjektet og trygghet i egen rolle.....	154
19.3.4 Betydningen av nettverk .....	156
19.3.5 Utviklingsprosjekter i barnehagen / kompetansebygging i barnehager.....	156
19.3.6 Visjoner om kvalitet .....	157
19.3.7 Viktig å melde til Utdanningsdirektoratet.....	159
<b>20 OPPSUMMERING OG DRØFTING: VEILEDNINGSRAPPORTER OG FOKUSSAMTALER.....</b>	<b>161</b>
20.1 LÆREPLANOMRÅDENE: VEKTLÉGGING AV FAGLIG SKJØNN, REGNSKAPSLIKT OG SAMSKAPINGSPROSESSER .....	161
20.2 BESLUTNINGSNIVÅER OG SAMSKAPING .....	162
20.3 SAMSKAPING: NØDVENDIG FOR Å SYNLIGGJØRE BARNAS ERFARTE LÆREPLAN .....	164
20.4 KRAV TIL EIERSKAPENE.....	164
20.5 UTBYTTE AV PROSJEKTDeltakelse OG BEHOV FOR VEILEDNING .....	165
20.6 OPPSUMMERING.....	166
<b>21 DET JURIDISKE EIERANSVARET .....</b>	<b>167</b>
21.1 PEDAGOG- OG BEMANNINGSNORMER .....	167
21.2 KOMPETANSEHEVING BLANT PERSONALET I BARNEHAGEN.....	168
21.3 REKRUTTERING/ANSETTELSE .....	169
21.4 INTERNKONTROLL (DILEMMA: AUTONOMI/STYRING, TILLIT/KONTROLL).....	170
21.5 STÅSTEDSANALYSEN.....	171
21.6 HMS (ULYKKER/SYKEFRAVÆR/ARBEIDSMILJØ) .....	171
21.7 LIKEBEHANDLING AV PRIVATE OG KOMMUNALE BARNEHAGER.....	171
21.8 FORELDRESAMARBEID .....	172
21.9 OPPSUMMERING.....	172
<b>DEL 3 .....</b>	<b>175</b>
<b>22 INDIKATORER FOR EIERS ARBEID MED KVALITET – EN DISKUSJON.....</b>	<b>177</b>
22.1 ENDRINGER I OPPDRAGET.....	177
22.2 PROBLEMSTILLINGER.....	178
22.3 SPENNINGER I PROSJEKTETS DESIGN .....	178
22.4 INDIKATORER PÅ EIERREPRESENTANTENES VEKTSKÅL.....	182
22.4.1 I spennet mellom kontroll og støtte.....	184
22.4.2 Hvem skal bruke indikatorer, og med hvilken hensikt skal indikatorene brukes?.....	184
22.4.3 Kvalitet og kompetanse .....	185
22.4.4 Instrumentelle og prosessuelle tilnærminger – tillit og autonomi .....	186
22.4.5 Ivaretagelse av faglig skjønn og tilpasning til lokale behov.....	188
22.5 INDIKATORER I SELVEVALUERINGENS TJENESTE – MELLOM PRESISE MÅL OG PROSESS .....	189
22.6 OPPSUMMERING.....	192
<b>23 AVSLUTTENDE DRØFTINGER OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>195</b>
23.1 STRUKTURKVALITETER LIGGER I LOV OG FORSKRIFTER .....	195
23.2 PEDAGOGISKE KVALITETER – PROSESSKVALITETER.....	197
23.3 BARNAS UTTRYKK FOR KVALITETEN I BARNEHAGEN .....	198
23.4 DET RELASJONELLE I ARBEIDET MED KVALITET I BARNEHAGEN .....	198
23.5 BETYDNINGEN AV VEILEDNING I GRUPPER OG NETTVERK .....	198
23.6 TILSYN OG MYNDIGHET.....	199
<b>23.7 ANBEFALINGER.....</b>	<b>201</b>
<b>REFERANSER.....</b>	<b>203</b>

## **DEL 1**

### **KUNNSKAPSSTATUS**

#### **Eieres rolle i utvikling av kvalitet i barnehager – en kunnskapsstatus**

**Dronning Mauds Minne, Høgskole for barnehagelærerutdanning**

Birgitte Ljunggren

Mari Westerhus

**Telemarksforskning**

Monica Bjerklund

Kjell Aage Gotvassli

**OsloMet – storbyuniversitetet**

Ellen Os

Nina Winger

Leif Hernes

Lars Gulbrandsen





# 1 Eieres ansvar for kvalitet

At eierskap til barnehager forplikter, har i ulik grad vært vektlagt i barnehagens styringsdokumenter. Fra og med 2006 ble eieres ansvar for barnehagers totale drift stadfestet gjennom lov om barnehager: «Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter» (Kunnskapsdepartementet, 2006a, § 7). I tillegg ble eiere i endringene av barnehageloven som ble iverksatt fra og med 1. januar 2021, pålagt å utføre internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehagene oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter.

I Rammeplan for barnehagen fra 2017 utdypes det hva ansvaret for at barnehager drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, innebærer: «Barnehageeieren har *dermed* (vår utheving) juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet.» (Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 15). Ettersom dette er en konkret utdyping av hva det innebærer å drive barnehager i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, kan det sees som et tydelig signal om eieres forpliktelser til ikke bare å ivareta administrative sider ved driften, men også å bidra aktivt i utvikling av barnehagens kvalitet i samarbeid med sine ansatte.

Dette kan sees som en forsterkning av eieres ansvar sammenlignet med tidligere regelverk. Verken i rammeplanen fra 2006 eller fra 2011 er eieres ansvar for barnehagens kvalitet nevnt (Kunnskapsdepartementet, 2006b, 2011). Det er derfor ikke urimelig å påpeke at eieres ansvar i liten grad var konkretisert og utdypet i disse styringsdokumentene (jf. Børhaug et al., 2020).

Imidlertid var eieres rolle i utvikling av kvalitet i større grad synlig i den første norske rammeplanen for barnehager (Barne- og familiedepartementet, 1995). Planen understreket og utdypet eiers ansvar for at barnehagene ble drevet slik at kvaliteten til enhver tid var i overensstemmelse med gjeldende mål og planer for virksomheten. Det innebar blant annet ansvar for at barnehagene hadde et kvalifisert personale som fikk nødvendig opplæring og veiledning, samt at barnehageeier var ansvarlig for utvikling av virksomheten (Barne- og familiedepartementet, 1995, s. 124). I planen ble også eiere sett som mulige støttespillere i utviklingsarbeid som en del av barnehagens arbeid med kvalitetsutvikling (Barne- og familiedepartementet, 1995, s. 135-136). Dermed kan eieres ansvar sies å være noe svekket i rammeplanene fra 2006 og 2011, mens vi i dag ser at eieres ansvar for barnehagens kvalitet i større grad artikuleres, ikke bare i lov og rammeplan, men også i andre offentlige dokumenter (se f.eks. Kunnskapsdepartementet, 2017a; Kunnskapsdepartementet, 2021a).

De ansattes kompetanse – og muligheter til å videreutvikle denne kompetansen – sees som en av de viktigste forutsetningene for høy kvalitet i barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2017a, 2021a; Meld. St. 6, 2019-2020). Eiere har et særlig ansvar for å ivareta dette. I den reviderte strategien for kompetanse og rekruttering for 2018–2022 (Kunnskapsdepartementet, 2017a) uttrykkes det at eiere i

tillegg til å sørge for at personalet har nødvendig kompetanse, også skal kartlegge kompetansebehovet, ha en langsiktig plan for både rekruttering og kompetanseheving og bidra med egne midler til kompetansetiltak. Eiere har et særlig ansvar, og det forutsettes at kompetansehevingen i høy grad skal skje gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling i den enkelte barnehage og med involvering av alle ansatte. Det er altså ikke tilstrekkelig å sende noen ansatte på kurs eller opplæring utenfor barnehagene. Den barnehagebaserte kompetanseutviklingen gir muligheter for at de ansatte samtidig som de tilegner seg økt kompetanse, også bruker kompetansen de tilegner seg, i arbeidet med å styrke barnehagenes kvalitet. I kompetansestrategien vises det videre til at eier samarbeider med sine ansatte, ettersom kompetanseutviklingen skal være forankret hos styrere og pedagogiske ledere. Eiers ansvar for kvalitet følges også opp i Stortingsmelding 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (Meld. St. 6, 2019-2020) og i *Barnehager mot 2030: Strategi for barnehagekvalitet 2021-2030* (Kunnskapsdepartementet, 2021a). Særlig i *Barnehager mot 2030* vektlegges eieres ansvar for at personalet har den nødvendige kompetansen: «Barnehageeier må sikre at barnehagepersonalet har god rammeplanforståelse og pedagogisk kompetanse.» (Kunnskapsdepartementet, 2021a, s. 15).

I tillegg til at eieres ansvar for barnehagens kvalitet er skjerpet og tydeliggjort, er det også tydelige signaler om økt engasjement fra barnehagemyndighetene på nasjonalt nivå:

Regjeringen ønsker å legge til rette for at barnehagepersonalet og eiere får god støtte i arbeidet med kontinuerlig og systematisk kvalitetsutvikling. Utdanningsdirektoratet lager allerede støtte- og veiledningsmateriell og kompetansepakker for å støtte barnehagene i forståelse og implementering av rammeplanen. Kvalitetssystemet *Kvalitet i barnehagen (KiB)* tilbyr en rekke ressurser og verktøy til hjelp i arbeidet med refleksjon og kvalitetsutvikling, ... (Kunnskapsdepartementet, 2021a, s. 15).

Det kan dels sees som en støtte til eiere, samtidig som myndighetene bidrar til å styre arbeidet i bestemte retninger. Den samme tendensen til engasjement på nasjonalt nivå er tydelig i Stortingsmelding 6 *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (Meld. St. 6, 2019-2020).

## 2 Kvalitetsbegrepet i barnehager

Kvalitet, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling har blitt et gjennomgående tema i ordskiftet om barnehagen som samfunnsinstitusjon og pedagogisk arena (Gotvassli & Vannebo, 2016). Men hva kvalitet i barnehager er – eller kan være – og hvordan kvalitet framtrer i barnehagers praksis, er omstridt og noe som stadig diskuteres innenfor barnehagesektoren. Det er heller ikke enighet om hvordan kvalitet kan undersøkes og måles.

Uenigheten skyldes ikke minst at barnehagekvalitet er et diffust og verdiladet begrep. Hva som vurderes som god kvalitet, må sees i sammenheng med politiske prioriteringer og kulturelle forestillinger om hva som er en «god» barndom, og med subjektive oppfatninger om hva som er «bra for barn» (Rosenthal, 2003; Tobin, 2005). Selv om kvalitetsbegrepet kan synes vagt, vidt og kontekstavhengig og forståelsen av det stadig problematiseres (jf. Wittek & Kvernbekk, 2011), er det likevel bred enighet innenfor barnehagens kunnskaps- og forskningsfelt om at det er viktig å utforske kriterier for hva som kan være en god barnehage. Begrepspresisering er viktig, ikke minst fordi en økt forståelse kan bidra til å gi tydeligere retning for det videre arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagen.

En sentral årsak til at det kan være utfordrende å avklare kvalitet som begrep og fenomen, er at hvilke forestillinger man har om kvalitet, kan være avhengig av hvilken posisjon en innehar i sektoren (jf. Katz, 1993). Forståelsen av kvalitet kan dermed sies å være forankret i erfaringer og avspeile fortolkninger. Kvalitet er et fenomen som eksisterer «in the eyes of the beholder». Ulike aktører i barnehagesektoren, som politikere, profesjonsutøvere, foresatte og barn, kan representere ulike erfarings- og ansvarsområder og kan ha divergerende holdninger til, og vurderinger av, hva som er kvalitet i barnehager (Ceglowski & Bacigalupa, 2002; Katz, 1993; Rao & Li, 2009; Sollars, 2020a, 2020b). Det kan være utfordrende å bygge broer mellom aktører i ulike posisjoner og med ulike interesser. Barnehagekvalitet framtrer dermed som et komplekst, mangefasettert og til dels motsetningsfullt fenomen. Det kan derfor være hensiktsmessig å snakke om *kvaliteter* ved en virksomhet i flertallsform.

Kvalitet er heller ikke et statisk begrep eller fenomen. Leal, Gamelas, Barros og Pessanha (2018, s. 42) sier at forestillinger om kvalitet er tids- og kontekstavhengig og må forstås i lys av sammenhenger mellom samfunnsstrukturer generelt, familiers situasjon og barnehagens virksomhet. Det er med andre ord komplekse sammenhenger mellom samfunnsnivå og praksisnivå. Når rammer og ytre betingelser endres eller utfordres, påvirkes også hverdagslivsprosesser. Dette ble tydelig under koronapandemien, da forestillinger om et godt barnehageliv langt på vei måtte refortolkes på grunn av stadig endrede ytre betingelser, og da smittesituasjonen fordret at personalet, barn og foreldre måtte tilpasse seg andre rutiner og reguleringer enn de var vant til (Os et al., 2021). Tradisjonelle forestillinger om kvalitet har blitt utfordret og til dels satt til side fordi situasjonen har krevd nye grep og en annen organisering av barnehagenes hverdagsliv. Pandemien har

tydeliggjort hvordan samfunnsmessige rammer og indre liv samvirker, og synliggjør at barnehagekvalitet ikke kan defineres uavhengig av samfunnsmessige anliggender og hendelser (jf. Bae, 2018).

Kunnskapsutviklingen innenfor fagfeltet er også med på å bestemme hvordan man forstår begrepet kvalitet. Den faglige analysen av kvalitet og kvalitetsutvikling har vært preget av mange og ulike *diskurser* og forståelsesmåter. Forenklet sagt har det vært til dels sterke motsetninger mellom perspektiver der man argumenterer for at kvalitet kan defineres og identifiseres gjennom standardiserte måleverktøy som for eksempel ITERS-R (Harms et al., 2006), ECERS-R (Harms et al., 1998)<sup>1</sup> og CLASS (La Paro et al., 2012; Pianta et al., 2008), og perspektiver der man mener at kvalitet er et så subjektivt, relativt og foranderlig fenomen at det må fortolkes og refortolkes i en bestemt kontekst for å gi mening (Dahlberg & Moss, 2008; Dahlberg et al., 2013).

Til tross for tilsynelatende sterke motsetninger mellom «objektive» og «subjektive» forståelser av kvalitet ser vi en tendens til at flere plasserer seg i en mer pragmatisk mellomposisjon. Det argumenteres for at det er viktig å identifisere aspekter ved kvalitet som faktisk *kan* måles (primært strukturelle aspekter ved kvalitet) og andre dimensjoner av mer subjektiv og interaktiv karakter som vanskelig lar seg måle, men som må beskrives og fortolkes. Som Sollars (2020b, s. 2) sier: «Structural quality indicators, including staff qualifications, are easily measured and objective. Process quality is more fluid and subjective.»

Kvalitetsbestemmelser har tradisjonelt hatt fokus på kvantitet, barnehagedekning og strukturelle faktorer (Brownlee et al., 2009; Vassenden et al., 2011), altså kriterier som langt på vei lar seg måle. Strukturkvalitet omfatter de rammer som legges for barnehager på styringsnivået i for eksempel lov- og planverk, herunder krav til personalets kompetanse, krav til ratio mellom ansatte og barn, krav til arealer, krav til utelekeplass osv. Nyere forskning på barnehagekvalitet understreker betydningen av prosesskvalitet, som handler om hverdagslivsprosessene, og som dreier seg om samspill, relasjoner, lek og aktiviteter, innhold og lignende.

I OECD-rapporten «Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care» (OECD, 2021, s. 160) er definisjonen av prosesskvalitet, som ofte forbindes med samspill mellom ansatte og barn og mellom barna, utvidet til eksplisitt også å omfatte barnas samspill med steder, materiell og objekter.

Relasjoner mellom barnehagepersonalet og barna, og barna imellom, understrekes i litteraturen som særlig viktige kvalitetsindikatorer (Hernes et al., 2021; Sheridan, 2016). Samtidig understrekes det at det er sammenhenger mellom strukturelle

---

<sup>1</sup> ITERS-R og ECERS-R har kommet i nye versjoner: ITERS-3 Harms, T., Cryer, D., Clifford, R. M. & Yazejian, N. (2017). *Infant/Toddler Environment Rating Scales Third Edition*. Teachers College Press. og ECERS-3 Harms, T., Clifford, R. M. & Cryer, D. (2015). *Early Childhood Environment Rating Scale Third Edition*. Teachers College Press. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eric&AN=ED422128&site=ehost-live>

faktorer og prosessrelaterte aspekter ved kvalitet (Brownlee et al., 2009; Melhuish & Gardiner, 2019; Os & Hernes, 2019).

I tillegg til prosess- og strukturkvalitet kan kvalitetsbegrepet også omfatte det som betegnes som ansattes orienteringskvalitet. Med orienteringskvalitet menes de ansattes pedagogiske grunnsyn, som hvilke verdier de har, hvordan de definerer sin pedagogiske rolle, hvilke pedagogiske målsettinger de har, hva de vektlegger i sin pedagogiske praksis, og hvilke tilnærminger de har i arbeidet med barna (Engel et al., 2015, s. 60, 131). Ansattes orienteringskvalitet antas å ha betydning for prosesskvaliteten (Guedes et al., 2020; Pianta et al., 2005). Imidlertid utdypes disse sammenhengene i liten grad i litteraturen.

Selv om det er vanskelig å trekke slutninger om hvordan ulike aspekter ved kvalitet virker sammen, foreslår Melhuish og Gardiner følgende forhold mellom strukturkvalitet og prosesskvalitet:

Nevertheless, it is cautiously suggested that the best explanation for the observed associations is mainly a causal one from structural characterizes to process quality, so that over time improving factors such as staff qualification levels and staff to child ratios would tend to result in improvements in ECEC settings quality (Melhuish & Gardiner, 2019, s. 7).

Den komplekse sammenhengen mellom strukturer og prosesser ser vi tydelig når det gjelder personalets muligheter for å utføre sitt pedagogiske arbeid. Personalets kvalifikasjoner, det innholdet som defineres gjennom politiske dokumenter og pedagogiske planer, og måten det arbeides på med dette innholdet til daglig, blir definert som viktige kvalitetsindikatorer (Leal et al., 2018; Manning et al., 2017; Melhuish & Gardiner, 2019). Mulighetene for å kunne arbeide med kvalitet i hverdagslivet, med innhold og relasjoner, synes i stor grad å avhenge av de strukturelle premisene for virksomheten. Gruppestørrelse viser seg å være en særlig viktig indikator for i hvilken grad personalet har muligheter for dvelende tilstedeværelse og for å skape kontinuitet i relasjonelle prosesser og dermed møte barna på en kvalitativt god måte i utviklings- erfarings- og læringsprosesser (Alvestad et al., 2014; Hernes et al., 2021; Os et al., 2021; Sheridan et al., 2014; Williams et al., 2016; Winger & Eide, 2018).

Økt fokus på sammenhenger mellom strukturkvalitet og prosesskvalitet skaper dermed grunnlag for et mer integrerende syn på kvalitet som begrep og fenomen – og for kvalitetsdefinisjoner som ikke fokuserer på motsetninger mellom ytre rammer og indre prosesser, men som understreker kompleksitet og integrasjon.

Sheridan (2009, 2016) er en av de forskerne som har argumentert for at det trengs en overgripende teoretisk ramme for å forstå kvalitet i barnehagen. Hennes argumentasjon bygger på et grunnleggende premiss om at barnehagen er et sted hvor alle barn, uavhengig av sosial og kulturell tilhørighet, skal kunne erfare velbefinnende, helse, læring og utvikling (Sheridan, 2016, s. 29). Den integrerende

analysen i hennes modell er interaksjonistisk og understreker at det er et dialektisk forhold mellom faktorer på ulike nivåer (samfunnsnivå, institusjonsnivå og individnivå). Hun understreker også nødvendigheten av å vektlegge de intersubjektive prosessene mellom mennesker og materielle faktorer i læringsmiljøet (Sheridan, 2016, s. 31).

For å identifisere og analysere skjæringspunkter i denne kompleksiteten definerer Sheridan fire sentrale dimensjoner som gir grunnlag for å forstå barnehagekvalitet. Disse skal forstås som ikke-hierarkiske og sammenvevde aspekter ved kvalitet. Dimensjonene er *samfunnsdimensjonen* (bl.a. diskurser, politiske vedtak, beslutninger, planer og aktørers forventninger), *barnehagelærerdimensjonen* (blant annet profesjonens utdanning, kompetanse, vurderinger, holdninger til, og kunnskaper om, barn), *barnedimensjonen* (barns trivsel, læring og utvikling, samt deltakelse og interaksjon) og *virksomhetsdimensjonen* (helheten og relasjonene mellom alle dimensjonene og faktorene (Sheridan, 2016, s. 32-35). Gjennom å se dimensjonene både som separate linser og som integrerende analytisk perspektiver skal man, ifølge Sheridan, kunne identifisere kvalitet som en uavbrutt og uuttømmelig interaksjonsprosess hvor alle dimensjoner virker sammen.

Selv om det kan eksistere et mulig spenningsfelt mellom ytre rammer og indre liv i barnehagen, altså mellom strukturkvalitet og prosesskvalitet, kan kvalitet dermed forstås som et komplekst fenomen med en sammenvevd dynamikk. I tillegg kan det som betegnes som orienteringskvalitet, være en faktor som virker inn. Å se disse dimensjonene i sammenheng synes å være en viktig forutsetning for en videreutvikling av forståelsen av barnehagekvalitet. Det er viktig å erkjenne at dersom barnehagen skal kunne realisere sitt mandat som samfunnsinstitusjon, velferdsarena og pedagogisk erfarings-, omsorgs- og læringsarena, er man ikke bare avhengig av at de ansatte har de rette holdningene til sitt arbeid; det er også nødvendig å sikre både gode betingelser og gode prosesser.

Selv om norske barnehager er nasjonalt regulert, er det likevel visse handlingsrom eller frihetsgrader for eiere og for ansatte. Det bidrar til at barnehager kan ha ulik kvalitet, noe dette prosjektet, «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen», retter søkelyset mot.

## 3 Satsing på kvalitet i et historisk perspektiv

### 3.1 Økt fokus på kvalitet

Et sentralt trekk ved utviklingen av barnehagesektoren i Norge de siste årene har vært at man har gått *fra kvantitet til kvalitet* (Sommersel et al., 2013). I St.meld. nr. 8 (1987–88) *Barnehager mot år 2000* (St. meld. nr. 8, 1987-1988) la Stortinget grunnlaget for barnehagepolitikken i 1990-årene. To hovedområder var sentrale: en offensiv utbyggingspolitikk og en bred innsats for å sikre det pedagogiske innholdet og kvaliteten i barnehagen. Det er interessant å legge merke til at kvalitet i denne stortingsmeldingen blir knyttet til *utviklingen av en felles rammeplan*. Slik kan en hevde at kvalitetsforståelsen var knyttet til utvikling av tydeligere rammer for barnehagens innhold og oppgaver. Det ble også gjennomført en omfattende revisjon av barnehageloven, som tok til å gjelde fra 1. januar 1996. Fra samme tidspunkt ble *Rammeplan for barnehagen* innført som forskrift til loven (Barne- og familiedepartementet, 1995).

Stortingsmelding nr. 27 (1999–2000) *Barnehager til beste for barn og foreldre* (St. meld. nr. 27, 1999-2000) viser også hvordan kvalitet etter hvert preger barnehagepolitikken. Stortingsmeldingen stiller krav til kvalitet og tydeliggjør både barnas og foreldrenes behov. Særlig vektlegges viktigheten av et kompetent personale for å sikre et kvalitativt godt tilbud. Denne stortingsmeldingen utgjør på mange måter et skifte av perspektiv ved at den, i tillegg til å fortsette å vektlegge bygging av barnehager, for alvor setter kvalitet i barnehagene på dagsordenen. Forutsetningene for å oppnå kvalitet er i meldingen kompetanseutvikling og vurderingsarbeid i den enkelte barnehage. Samtidig blir det presisert at kvalitet i barnehagen må bygge på *Rammeplan for barnehagen*. Videre heter det: «Kvalitet har ulike subjektive og objektive dimensjoner. I fastsetjinga av mål og kriterium for kvalitet må ein mellom anna vurdere strukturelle, relasjonelle og pedagogiske faktorar, både i og utanfor kvar enkelt barnehage» (St. meld. nr. 27, 1999-2000, s. 114). Det blir ikke drøftet mer spesifikt hva kriterier for kvalitet kan være, men indirekte peker nok dette på et ønske om å få noen mer presise indikatorer på kvalitet, samtidig som det skal være en bred forståelse av kvalitet. Denne dualismen, der man både ønsker mer presise målinger og kriterier og ser på kvalitet som et flerdimensjonalt fenomen som kanskje ikke lar seg måle, er noe som har preget diskusjonen av kvalitet i barnehagen: Kan kvalitet i barnehagen måles, eller er fokuset på kvalitet og kvalitetsmålinger en avsporing?

Med bakgrunn i den nevnte stortingsmeldingen satte Barne- og familiedepartementet (BFD) i gang en rekke initiativ for å utvikle kvalitet i barnehagen, blant annet et delprosjekt med tittelen *Den norske barnehagekvaliteten* (Kvistad & Søbstad, 2005). Stortingsmeldingen *Barnehager til beste for barn og foreldre* (St. meld. nr. 27, 1999-

2000) dannet på mange måter opptakten til en rekke arbeider med kvalitetsutvikling i barnehagen som formål. BFD satte blant annet i gang arbeider som skulle gi innspill til 1) arbeidet med ny barnehagelov, 2) prinsipper for ny rammeplan for barnehagen og 3) arbeid med kvalitet i barnehagen. Det siste punktet resulterte i en større rapport: *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små!* (Barne- og familiedepartementet, 2005). Denne rapporten inneholder både en gjennomgang av kvalitetsbegrepet, internasjonale føringer og anbefalinger og nye og reviderte virkemidler for kvalitet i en utbygd sektor. I kapittelet «Kvalitetsbegrepet i barnehager» drøftes kvalitetsbegrepet og ulike perspektiver på kvalitet i barnehagen.

Hva som er den gode barnehagen, er ifølge rapporten avhengig av syn på barn, barndom, småbarns status i samfunnet og barnehagens oppdrag. Det å definere den gode barnehagen er med andre ord en politisk og vedvarende prosess. Det pekes også på at i et demokratisk samfunn med vekt på brukerorientering er det viktig å ha en deltakende tilnærming til kvalitetsutvikling og la alle interessenter kommer til orde. Selv om alle interessenter skal komme til orde, er det bevissthet om barnehagens verdigrunnlag og komplekse oppdrag som må ligge til grunn for arbeidet med å støtte og utvikle barnehagens kvalitet. Utvalget bak rapporten er særskilt opptatt av at kvalitet må sees i forhold til hva som tjener barna best, og at en må ivareta barnas medbestemmelse. Slik representerer utvalget et barnesentrert syn på kvalitet, det skal være til barnas beste. Et annet punkt er å styrke foreldrenes rolle og ansvar for å fremme barnehagens kvalitet. Et svært viktig punkt i utvalgets forslag var satsing på personalets kompetanse som grunnlag for bedre kvalitet i barnehagen. Kvalitet er primært knyttet til barnehagens verdimeslige forankring og hva som er til barnets beste, og utvalget er i mindre grad opptatt av klare kriterier for hva som er kvalitet. Kvalitet knyttes også først og fremst til barnehagens pedagogiske oppgaver, og i mindre grad til barnehagens oppgaver om å forberede til skole og samfunnsliv.

Parallelt med denne utviklingen ble det tatt en del politiske initiativ for å få opp farten i barnehageutbyggingen. Det var SVs Øystein Djupedal som i 2003 tok initiativet til det som skulle bli *barnehageforliket*. Djupedal var skuffet over regjeringen Bondeviks manglende satsing på barnehager. Han gjorde et sjeldent grep da han allierte seg med Frps Siv Jensen i saken. Senere fikk de med seg de andre opposisjonspartiene i Stortinget i spørsmålet, mot mindretallsregjeringens vilje. Forliket besto av tre komponenter. Den ene var stor vekt på utbygging av nye barnehageplasser. Den andre komponenten var redusert pris for foreldrene, og den tredje var likebehandling av private og offentlige tilbydere.

## 3.2 Flere dokumenter og planer

Etter stortingsmelding nr. 27 (1999–2000) *Barnehager til beste for barn og foreldre* (St. meld. nr. 27, 1999-2000) har det kommet en rekke dokumenter som tar opp bekymringen om hvorvidt kvaliteten i barnehagetilbudet er god nok. Særlig i St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* ble det uttrykkelig slått fast: «Etter en periode med sterk vekst i antallet barnehageplasser, innføring av maksimalpris for foreldrebetaling og rett til plass, skal regjeringens innsats nå rettes mer mot kvalitet



og innhold i barnehagene» (St. meld. nr. 41, 2008-2009, s. 6). Det blir her igjen presisert at det er gjennom barnehageloven og *Rammeplan for barnehagen* at det er lagt statlige føringer for å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet og oppfyllelse av barnehagens samfunnsmandat. Det skrives også at vesentlige sider ved kvaliteten i barnehagen er vanskelig å måle, men må bedømmes ut ifra for eksempel barnets uttrykk for trivsel eller mistrivsel. I meldingen drøftes også noen indikatorer som skal gi departementet grunnlag for å vurdere hvor langt barnehagene og kommunene har kommet i arbeidet med å nå målene. Indikatorene som presenteres i meldingen, skal videreutvikles, og det skal utvikles nye indikatorer. Informasjon om måloppnåelse vil blant annet bli innhentet ved hjelp av årlig statistikk, periodiske kartlegginger, undersøkelser og rapporteringer fra kommuner og fylkesmenn. Argumentet for slike målinger ser ut til å være knyttet til å få kunnskap om barnehagepolitikken med tilhørende bevilgninger gir ønsket effekt.

Kvalitet i arbeidet i barnehagen blir fulgt opp i NOU 2012:1 *Til barnas beste: Ny lovgivning for barnehagene* (NOU 2012: 1, 2012), Meld. St. 24 (2012–2013), *Framtidens barnehage* (Meld. St. nr. 24, 2012-2013), og Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen* (Meld. St. 19, 2015-2016). I disse dokumentene legger regjeringen fram kvalitetsfremmende tiltak med formål om å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, styrke barnehagen som læringsarena og sikre at alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap (Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*, Meld. St. nr. 24, 2012-2013). Innføring av ny rammeplan for barnehagen i 2006, revisjonen av 2011 og ny rammeplan i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2006b, 2011; Utdanningsdirektoratet, 2017a) må også sees på som et ledd i ytterligere å styrke den norske barnehagens kvalitet. For Kunnskapsdepartementet har det hele tiden vært viktig å framheve at personalets kompetanse er den viktigste faktoren for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet. Dette blir understreket i både *Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2010* (Kunnskapsdepartementet, 2007), *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020* (Kunnskapsdepartementet, 2013) og *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022* (Kunnskapsdepartementet, 2017a). I alle disse dokumentene er utgangspunktet at det er store variasjoner i kvaliteten på barnehagetilbudene, og at det for å lykkes med å utvikle kvaliteten og med å realisere kravene i rammeplanen må drives målrettet kompetansebygging i barnehagesektoren.

### 3.3 Den faglige debatten

Den faglige debatten om kvalitet i barnehagen har vært levende og sterk i alle disse årene. Allerede i 1993 kom boka *Total kvalitetsledelse i barnehagen* (Tofte, 1993), som diskuterer hvordan man må sette krav til ledelse for å få kvalitet i barnehagen. Kvalitetsdiskusjonen har blitt fulgt opp av en rekke prosjekter, rapporter og bøker fra fagmiljøene om ulike sider ved kvalitet i barnehagen, og da særlig sammenhengen mellom personalets kompetanse og kvalitet i barnehagen (Kvistad & Søbstad, 2005;

Schei & Kvistad, 2012; Sommersel et al., 2013). *Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen* diskuterer også kvalitet i barnehagen flere steder i rapporten *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag* (Børhaug et al., 2018). Her slås det fast at den statlige og kommunale styringen av sektoren har gått fra å sikre nok plasser til å ville utvikle kvalitet og samordning, men at kvaliteten i norske barnehager fremdeles ser ut til å være for ujevn.

### 3.4 Internasjonal interesse

Internasjonalt har det også vært stor interesse for ulike sider ved utvikling av barnehagekvalitet, særlig de ansattes kvalifikasjoner som en forutsetning for barnehagekvalitet. En rapport som har gått gjennom 48 studier fra ulike land på dette området (Manning et al., 2017), konkluderer klart med at utdanningsnivået til de ansatte er en svært viktig faktor for utviklingen av læringsmiljøet i barnehagen. Fokus på kvalitet er også gjennomgående i OECDs rapporter om barnehagesektoren i Norge og andre land: *Starting Strong I, II, III, IV, V og VI* (OECD, 2001, 2006, 2011b, 2015, 2017, 2021), *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care* (OECD, 2011a), *Quality Matters in Early Childhood Education and Care Norway* (Taguma et al., 2013) og *Early childhood education and care policy*. I OECD-rapporten *Review Norway* (Engel et al., 2015) er det en grundig gjennomgang av ulike sider ved kvalitet i barnehagene i Norge sammenlignet med funn fra lignende studier i andre land. OECD gir mye ros for kvalitetsarbeidet som er gjort på barnehagesektoren i Norge, men anbefaler – med henvisning til blant annet New Zealand og Sverige – *tydeligere mål og resultatindikatorer* for å måle kvalitet, en sterkere sammenheng mellom rammeplanen og skolens læreplaner og en bedre vurderingspraksis for å møte intensjonene i rammeplanen (Taguma et al., 2013, s. 43). Flere forfattere mener å se at OECDs rapporter delvis har stor betydning på utdanningsreformer ved å styre gjennom begrepsbruk og de anbefalinger som kommer i rapportene (Mausethagen, 2013; Nygård, 2015). Selv om OECD ikke har noen rettslig, regulerende eller finansiell tyngde når det gjelder ulike lands politikk, kan organisasjonen som rådgivende organ utøve en indirekte styring gjennom hvilke begreper som brukes, og en form for moralsk press på for eksempel norsk barnehagepolitikk. En slik påvirkning når det gjelder kvalitet i barnehagen, blir bekreftet gjennom rapporten *Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren* (Haugset et al., 2019, s. 119). Der framkommer det tydelig at bakgrunnen for den sterke satsingen på kvalitet i barnehagen fra Utdanningsdirektoratets side var et tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet, som igjen var et resultat av politiske dokumenter både i OECD (Taguma et al., 2013) og i Norge. Barnehagens kvalitet er et uttalt satsingsområde i begge disse dokumentene, og har slik sett både eksplisitt og implisitt lagt føringer og fokus for kvalitetsutviklingen i norske barnehager.

## 3.5 Starting Strong VI

I OECD-rapporten «Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care» (OECD, 2021) rettes oppmerksomheten mot faktorer som kan bidra til høy prosesskvalitet i barnehager. Noen av disse har særlig interesse for «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen», både fordi de angår eieres betydning og ansvar for kvalitetsutvikling, og fordi de også angår eieres barnehagefaglige kompetanse.

### 3.5.1 Eieres barnehagefaglige kompetanse

OECD-rapporten «Starting Strong VI» (2021, se f.eks. s. 79, 82, 118 og 137) tar også opp eieres ansvar for og fasilitering av kvalitet i barnehager. Samtidig understrekes det at eiere, for å kunne legge til rette for og bidra til barnehagers kvalitetsutvikling, bør inneha en viss barnehagefaglig kompetanse. Rapporten viser til at blant annet Australia, Canada og Luxemburg har etablert systemer for å støtte eieres arbeid med å utvikle barnehager av høy kvalitet: «Other important factors include providing practical support materials to facilitate implementation in ECEC settings; setting out clear, informative guidelines for ECEC staff and parents; and **providing expert assistance on curriculum frameworks to ECEC providers**» (OECD, 2021, s. 72, vår utheving). Det understrekes i et oppfølgingsdokument til Starting Strong-rapporten at i Luxemburg er tilbudet til eiere klart skilt fra myndighetenes kontroll av kvaliteten i barnehagene (OECD, 2022).

### 3.5.2 Ansattes muligheter til jevnlig kompetanseutvikling

OECD-rapporten (2021) understreker at strukturelle faktorer som gruppestørrelse, ratio og areal er av betydning for prosesskvalitet. I tillegg er det et gjennomgående tema i rapporten at barnehageansattes formelle kompetanse og muligheter for faglig oppdatering er sentralt for prosesskvalitet. Særlig vektlegges barnehagelærernes kompetanse, men samtidig problematiseres det at assistenter uten grunnleggende barnehagefaglig kompetanse arbeider i barnehagene. Det anbefales at barnehagelærere, men også assistenter, regelmessig får tilbud om faglig oppdatering, gjerne gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling (OECD, 2021, se f.eks. side 15, 105, 120, 138 og 139). Anbefalingene er i overensstemmelse med den norske kunnskapsstrategien for barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2022). Ut fra dette kan det understrekes at barnehageeiere i norske barnehager som ansvarlige for kvaliteten bør legge til rette for og bidra til at de barnehageansatte får jevnlig tilbud om faglig utvikling og mulighet til å benytte seg av disse. Spesielt små, enkeltstående barnehager kan ha problemer å gjennomføre kompetanseutvikling, blant annet på grunn av trang økonomi og manglende tilgang på vikarer som kjenner barna (Gulbrandsen & Os, 2022). Ifølge Starting Strong-rapporten (OECD, 2021, s. 111) kan gode muligheter for ansatte til å delta i kompetanseutvikling i tillegg til faglig utvikling og økt kvalitet i samspelet med barna bidra til økt trivsel (well-being), autonomi og mestingsopplevelse. Videre kan kompetanseutvikling bidra til redusert stress, lavere grad av misnøye med karriereutvikling og lavere forekomst av utbrenthet hos ansatte.

### **3.5.3 Ansattes tilfredshet og trivsel**

Ansattes trivsel og tilfredshet (well-being) synes å ha betydning for prosesskvaliteten, samtidig som tilfredshet og trivsel kan ha sammenheng med ansattes muligheter for faglig påfyll og kompetanseutvikling. Det oppsummeres videre at det kan se ut til at lønn, arbeidsmengde, strukturelle faktorer som antall ansatte og barnegruppenes størrelse, og klima i barnehageorganisasjonen også har betydning for ansattes trivsel (Cadima et al., 2020, s. 29-30; OECD, 2021, s. 124).

I en nyere undersøkelse oppsummerer Wong et al. (2023) at forskning finner sammenhenger mellom ansattes tilfredshet og trivsel i yrket og kvalitet i prosesskvalitet. Imidlertid påpeker de at definisjonene av trivsel er uklare og vanligvis kun fokuserer på psykologiske aspekter, mens færre studier setter søkelys på fysiologiske aspekter. De anbefaler mer forskning knyttet til ansattes tilfredshet og trivsel, og mer helhetlige tilnærminger. Dette synes også aktuelt i norsk sammenheng, hvor Utdanningsforbundet høsten 2023 har publisert en undersøkelse som finner at nesten hver tredje barnehagelærer vurderer å slutte i løpet av de nærmeste årene (Mejlbo, 2023). Begrunnelsene dreier seg i hovedsak om for lav bemanning og lønn samt mangel på faste vikarer. I en tid der antallet som søker og starter på barnehagelærerutdanningen, går ned, samtidig som flere barnehager ikke oppfyller pedagognormen (Larsen & Tønnessen, 2023), er dette utfordringer som både kommunale og private barnehageeiere må forholde seg til.

### **3.5.4 Flerstemmighet: Involvering av lokalsamfunn, foreldre og barn**

Som vi har vært inne på tidligere, understrekes betydningen av at barnehagens lokale nærmiljø og foreldre deltar i diskusjoner og avgjørelser knyttet til barnehagers utvikling både når det gjelder innhold og prosesser (Haslip & Gullo, 2018; Lazzari et al., 2013; Peeters & Vandekerckhove, 2015; Sheridan & Pramling Samuelsson, 2013; Saari et al., 2015).

OECDs rapport «Starting Strong VI» (OECD, 2021, s. 91) oppsummerer at selv om involvering av foreldre er utbredt i mange lands barnehageplaner, er foreldres involvering i mindre grad eksplisitt knyttet til det som betegnes som læreplanutvikling, og som angår prinsipper, retningslinjer og tilnærminger til ansattes arbeid med barnas trivsel, utvikling og læring. Foreldres innspill vil kunne bidra til synliggjøring av barnas perspektiver.

I tillegg påpekes det at det internasjonalt er svært få planer som inkluderer og vektlegger barnas involvering i utvikling av barnehagens pedagogikk. Imidlertid finnes det undersøkelser hvor barn helt ned til toårsalder har blitt intervjuet om hva de liker (Pihlainen et al., 2019), og hva de ikke liker i barnehager (Pihlainen et al., 2020).

For å skape gode sammenhenger mellom de erfaringer barna får i barnehager og andre steder i lokalmiljøet, anbefales det at det utvikles materiale om barnehagene som kan distribueres til andre instanser og organisasjoner i lokalmiljøet.

## 4 Metode

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvor og hvordan litteratursøkene har vært gjennomført. Litteratursøket ble gjennomført i to etapper. Siden datagrunnlaget i første omgang i begrenset grad ga oss spesifikk og aktuell forskning fra en norsk barnehagekontekst, ble to påfølgende søk gjennomført.

Første del av søket var basert på et omfattende og systematisk søk i ulike databaser etter vitenskapelige publikasjoner registrert i Cristin, samt ph.d.-avhandlinger og evalueringsrapporter utført av forskningsinstitusjoner.

Andre del av søket hadde altså som intensjon å skaffe bedre oversikt over eksisterende forskning med særlig relevans for norsk barnehagesektor. Hensikten med søkene har altså vært å søke etter og identifisere relevant forskningslitteratur som eksplisitt har tematisert og drøftet eierskap og sammenhenger mellom eierskap og barnehagekvalitet i Norge, og å analysere hvilke spørsmål disse forskningsarbeidene reiser.

### 4.1 Omfanget av litteratursøket

Litteratursøket ble gjennomført og levert i uke 27 2021. På grunn av kort bestillingstid har ikke søket ikke fullt ut har levd opp til hva man kan forvente av et systematisk og uttømmende litteratursøk. Likevel antas det at en stor del av den relevante litteraturen ut fra premissene beskrevet under er identifisert.

Etttersom det helt sikkert finnes relevant litteratur som søket ikke fanger opp, vil vi supplere med håndسøk i utvalgte tidsskrifter, gjennomgang av referanselister i relevante artikler eller siteringssøk på spesielt relevante artikler.

### 4.2 Valg av databaser

Det ble fokusert på de større internasjonale, vitenskapelige databasene med et tillegg av utvalgte nordiske kilder. Kilder til evalueringsrapporter fra forskningsinstitusjoner og annet «grå litteratur» vil bli gjennomgått i del to av kunnskapsstatusen, for eksempel ved gjennomgang av kjente institusjonelle arkiv og av innholdet i databasen «nb-ecec.org», blant annet gjennom metoden «snowballing».

For å dekke tverrfaglige studier, samt dekke bredden i tematikken, har vi valgt å søke i to tverrfaglige og omfattende databaser, Scopus og Web of Science (WoS). I tillegg har vi søkt etter litteratur med fokus på pedagogikk og utvikling av barnehage og skoleforløp i ERIC og Education Source (begge levert av EBSCO) og etter litteratur med en sosial- og samfunnsfaglig vinkling i Applied Social Sciences Index & Abstracts (ASSIA).

Under utvelgelsen av hvilke større internasjonale databaser som skulle inkluderes, ble flere databaser testet for relevans ut fra enklere søk på de mest sentrale

søkeordene. Det ble også undersøkt om referanser til kjente, relevante referanser var indeksert i databasene. Slike undersøkelser resulterte i at databaser som SocINDEX og Business Source Elite ikke ble inkludert i litteratursøket.

Med unntak av Scopus har samtlige treff blitt hentet ut fra de inkluderte databasene. I Scopus ble treffmengden så stor at alternative grep måtte tas for både å hente ut treffene til EndNote og for å holde søkets presisjon på det nivået som var hensiktsmessig for dette søkets omfang. Konsekvensen ble at søket i Scopus ble delt i to på følgende måte:

1. Søk etter litteratur om nordiske forhold eller av nordiske forfattere
2. To søk kombinert for å fange internasjonal litteratur
  - a. Søk etter litteratur publisert innen områdene samfunnsfag, sosialfag, humaniora, økonomi og ledelse
  - b. Søk etter litteratur publisert innen områdene medisin og helsefag, hvor vi etter bortsortering av en stor mengde kliniske studier som søket ellers hadde identifisert, sto igjen med kun de 100 mest relevante treffene (basert på databasens algoritmer)

### 4.3 Kriterier for søk

Det ble søkt etter publiseringspoenggivende vitenskapelige publikasjoner registrert i Cristin (Current research information system in Norway) og etter ph.d.-avhandlinger og evalueringsrapporter fra forskningsinstitusjoner. Ekskluderingskriterier for disse søkene har vært lærebøker, debattbøker, kronikker og andre publiseringer.

Fokus på søket har vært *kvalitet i barnehagen*, som direkte eller indirekte måtte være en del av publiseringen. Av særlig interesse har vært arbeider som omfatter både *kvalitet i barnehagen* og *eierskap*. Ekskludert ble referanser som har med barnehagens innhold og organisering å gjøre uten at kvalitet er en del av problemstillingen.

Tidsrom for publiseringen måtte være i tidsrommet 2000–2021, og fortrinnsvis etter 2005. Språk som skal brukes i søk, har vært skandinavisk og engelsk. Alle andre språk ekskluderes.

### 4.4 Valg av søkeord

Det ble bestemt at søket skulle bestå av tre elementer: *barnehage*, *eierskap* og *kvalitet*, samt nødvendige, relaterte søkeord som forskerne fant relevante. Disse søkeordene har i noen grad blitt justert gjennom testing. Det ble bestemt at ordet «policy» skulle inkluderes synonymt med «quality» med den hensikt å fange opp artikler hvor forfattere indirekte omtalte kvalitet. Inklusjon av «policy» i litteratursøket medførte en akseptabel dobling av antall treff.

I databaser hvor det er mindre treff, og hvor søketeknikken ikke er like raffinert som i de internasjonale databasene, har vi formulert enklere søk, enkelte ganger med bare to elementer: *barnehager* og *eierskap*. Dette gjelder for søk i SwePub, Netpunkt.dk, Norart og Oria.

Dette litteratursøket fanger opp både reviews og alle andre publikasjonstyper.

## 4.5 Oversikt over strategien for litteratursøket

Tabell 1 gir oversikt over hvilke databaser som er inkludert i litteratursøket, og hvordan det er søkt i de forskjellige databasene.

	Nordisk avgrensning (søkeord eller kilder)	Ikke avgrenset
Web of Science	44	837
Scopus	380	918
ERIC	44	575
Education Source	103	406
Applied social sciences index & abstracts (ASSIA)	8	216
Google Scholar	-	300
Netpunkt.dk	69	-
SwePub	53	-
Norart	20	-
Oria (Norsk)	298	-
Oria (Dansk)	19	-
Oria (Svensk)	173	-

Tabell 1: Oversikt over antall treff og hvor referansene finnes i leveransen

Resultatet blir her 3252 referanser totalt (blå treff), hvorav 632 er avgrenset til Norden (grønne treff). I tillegg representerer Oria-søket (skandinavisk) 490 referanser og Netpunkt.dk og Norart til sammen 89 referanser. Totalt blir det 3831 referanser i søket.

For å gi innsikt i litteraturen som er skrevet på bakgrunn av nordiske forhold eller av nordiske forfattere, har det blitt lagt på et nordisk filter for å skille ut nordiske artikler i databasene Web of Science, Scopus, ERIC, Education Source og ASSIA. I de nordiske databasene Netpunkt.dk, SwePub, Norart og Oria har det ikke blitt lagt på et slikt filter, ettersom databasene er regionale og det har blitt søkt på norske, svenske og danske søkeord. På grunn av språklige barrierer har det ikke blitt søkt i kilder fra Finland og Island. I den grad det har vært mulig, er referanser fra det nordiske søket lagt inn i et eget nordisk EndNote-bibliotek.

For å gi innsikt i den internasjonale litteraturen er det gjort litteratursøk i databasene Web of Science, Scopus, ERIC, Education Source, ASSIA og Google Scholar. Disse søkene har bestått av de tre elementene *barnehage*, *eierskap* og *kvalitet*, og har ikke blitt avgrenset til nordiske forhold/forfattere. Referansene fra dette søket ligger i et eget EndNote-bibliotek.

### Søkeord (utdrag)

<b>Kindergarten, child-care</b>
TI ( (kindergarten* or kindergarten* or nurser* or "day child care" or "pre school*" or preschool* or "early childhood education*" or "early childhood care*" or ((child*) N2 (daycare* or "day care*")) ) ) OR AB ( (kindergarten* or kindergarten* or nurser* or "day child care" or "pre school*" or preschool* or "early childhood education*" or "early childhood care*" or ((child*) N2 (daycare* or "day care*")) ) ) OR KW ( (kindergarten* or kindergarten* or nurser* or "day child care" or "pre school*" or preschool* or "early childhood education*" or "early childhood care*" or ((child*) N2 (daycare* or "day care*")) ) ) OR SU ( (kindergarten* or kindergarten* or nurser* or "day child care" or "pre school*" or preschool* or "early childhood education*" or "early childhood care*" or ((child*) N2 (daycare* or "day care*")) ) )
<b>Ownership OR owner</b>
TI ( (ownership* or owner* or provider* or stakeholder* or consortium* or ((private or public) N1 (market* or sector*)) ) ) OR AB ( (ownership* or owner* or provider* or stakeholder* or consortium* or ((private or public) N1 (market* or sector*)) ) ) OR KW ( (ownership* or owner* or provider* or stakeholder* or consortium* or ((private or public) N1 (market* or sector*)) ) ) OR SU ( (ownership* or owner* or provider* or stakeholder* or consortium* or ((private or public) N1 (market* or sector*)) ) )
<b>Offentlig OR Privat</b>
TI (public* or private*)
<b>Kvalitet OR Policy</b>
TI ( (quality or policy) ) OR AB ( (quality or policy) ) OR KW ( (quality or policy) ) OR SU ( (quality or policy) )
<b>Avgrensinger</b>
S1 AND S4 AND S5 Limiters - Scholarly (Peer Reviewed) Journals; Published Date: 20000101-20211231; Language: Danish, English, Norwegian, Swedish Search modes - Boolean/Phrase

### Dubletter og dublettsjekk

Det har blitt utført dublettsjekk i EndNote-programmet. Kun åpenbare duplikater er fjernet. Tilfeller med mindre variasjoner av dublettverifisering har blitt gjort i fullteksten. For flere av referansene, spesielt referansene fra Google Scholar, var det såpass dårlig kvalitet på metadata importert til EndNote at fulltekst har blitt oppsøkt for å vurdere relevans.

På grunn av tekniske begrensninger i noen av databasene har det ikke i alle tilfeller vært mulig å trekke ut de nordiske referansene fra de mer «internasjonale». Videre er det blitt foretatt dublettsjekk på tvers av de to medfølgende EndNote-bibliotekene.



## 4.6 Det videre arbeidet med å identifisere aktuelle referanser

Det totale søkeresultatet på 3831 referanser ble redusert til 632 ved å ta bort de referansene som innholdsmessig handlet om medisinske studier og studier om helse, og som inneholdt søkeord som *infant* OR *children*. Ved en nærmere gjennomgang av disse 632 referansene ble antallet redusert ytterligere til 144 referanser, som ble grundig undersøkt.

De 144 referansene ble inndelt i elleve ulike temaer; de som falt utenfor disse temaene, ble kategorisert som «Annet». Ved gjennomlesning av disse falt fem temaer ut, og vi sto tilbake med seks temaer (pluss annet) som hadde middels eller stor relevans for kunnskapsinnhenting eller for utvikling av indikatorer for kvalitet. Innenfor disse seks temaene var det 34 aktuelle referanser, som blir grundigere behandlet i kunnskapsstatusen.

### 4.6.1 Inndeling i opprinnelige temaer

- 1 Kvalitet: In the eyes of the beholder (2)
- 2 Eiere og kvalitet (3)
- 3 Utdanning og profesjonell utvikling (1)
- 4 Styreres (og barnehagelæreres) arbeid med kvalitet (4)
- 5 OECD og andre overnasjonale organer, policyutforming, og diskusjoner om ulike aspekter ved kvalitet (11)
- 6 Prosesskvalitet (2)
- 7 Strukturkvalitet (2)
- 8 Resultatkvalitet (1)
- 9 Forskning og kvalitetsutvikling (1)
- 10 Kommunale og private barnehager (4)
- 11 Overgang til skole (2)
- Annet (1)

De seks temaene var:

- Privatisering, markedsretning og nyliberalisme
- Privatisering av barnehager i en internasjonal sammenheng
- Bakenforliggende ideologi
- Bekymringer i feltet
- Samfunnsmandat og realisering i praksis
- Utvikling av kvalitet i barnehager

Temaene som presenteres, er analysert fram gjennom en flertrinns analyseprosess hvor forskere i tett dialog har lest og drøftet spesifikke trekk ved de enkelte arbeidene og sammenhenger mellom disse. De seks temaene er skrevet fram gjennom at forskergruppen har identifisert nøkkelord og sentrale begreper i de ulike forskningsartiklene og løftet fram kjernerresultater – og søkt å se kjernerresultatene i lys av den forskningskontekst artiklene er skrevet innenfor (for eksempel er artiklene fra ulike land med til dels ulik barnehagepolitikk og organiseringsmåter). Vi har gjennom både å kvantifisere materialet (se tabeller ovenfor) og å kvalitativt analysere de ulike artiklene i forhold til hverandre, søkt å systematisere overordnede temaer

som framkommer, og søkt å se disse i sammenheng. Dette har vært en prosess hvor forskergruppen både har gjennomført individuelle analyser av artiklene og kollektivt – og i flere faser – drøftet både våre forståelser av resultater, kjernebegreper og nøkkelord og diskutert både likhetspunkter og mulige kontrasterende aspekter i materialet. Den kollektive arbeidsmåten kan, slik vi ser det, styrke validiteten i framstillingen.

Det må tas forbehold om at de analysene som presenteres, er vår forståelse, og at materialet vil kunne leses annerledes fra et annet ståsted. Materialet omtaler, som sagt, i stor grad eiernivået indirekte, men likevel må temaene som er analysert fram, ansees å ha stor relevans for eieres mandat og ansvar i en kvalitetsutviklingsprosess. Forskergruppen har søkt å begrunne relevansen i analysen ut fra en forståelse av eieres posisjon som forvaltere og fortolkere av et samfunnsmandat med særlig ansvar for å bygge bro mellom policy-nivå, institusjonsnivå og deltakernivå.

## 4.7 Andre del av litteratursøket

Siden dette er et relativt smalt forskningsområde i norsk sammenheng, har vi i vårt arbeid med litteratursøk valgt å utvide vår oversikt over kunnskapsfeltet gjennom en utforsknings-, systematiserings- og analyseprosess hvor vi har tilstrebet å kombinere kompletterende systematiske søk med kvalitative, forskerstyrte leseprosesser i litteratur vi har funnet relevant for tematikken.

Denne ytterligere utforsknings-, systematiserings- og analyseprosessen har hatt som formål

1. å komplettere søket fra den første litteraturgjennomgangen med et målrettet søk etter forskningsbasert kunnskap om *eierskap og eierskap og barnehagekvalitet i norsk barnehagesektor*
2. å avgrense og spisse søket mot litteratur og forskning som spesifikt fokuserer på «eiere» eller «eierskap» med undertemaer som *delt eierskap, eierskapets betydning for kvalitet og hvordan eiere arbeider med kvalitetsutvikling i barnehagesektoren*
3. å analysere og drøfte funnene i lys av norsk barnehagevirkelighet ved å relatere forskningsresultatene til aktuell faktainformasjon og statistikk om barnehager i Norge fra Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Siden dette er et relativt nytt felt i norsk forskningssammenheng, valgte vi å ikke ha for stramme tidsindikatorer i søket vi gjennomførte. Tidsrom for publisering har vært fortrinnsvis mellom 2000 og 2021. I denne omgang søkte vi primært etter publikasjoner i norsk språkdrakt, siden engelskspråklige artikler i stor grad var fanget opp i det første søket.

Dette andre søket ble gjennomført gjennom ulike kombinasjoner av søkeordene *eier, eierskap, barnehage, kvalitet og privat-offentlig*.

Vi gjennomførte kompletterende søk i *Scandinavian research in early childhood education and care* (nb-ECEC.org), Google Scholar, BiBSyS, sentrale norske/nordiske tidsskrifter (*Tidsskrift for nordisk barnehageforskning*, *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk* og *Norsk pedagogisk tidsskrift*) og relevante antologier fra de mest aktuelle norske forskerne innen barnehagerelevant forskning.

Forskergruppen i prosjektet representerer ulike institusjoner og forskningsmiljøer og har bred erfaring fra deltakelse i internasjonale og nasjonale forskningsprosjekter om barnehagekvalitet, og forskernes egne «arkiver» fra tidligere og pågående forskningsprosjekter var en viktig referanseramme i arbeidet med kunnskapsoversikten.

En sentral arbeidsmåte var «snowballing», som går ut på at forskerne på basis av egne erfaringer og oversikt i forskningsfeltet bidrar til gjensidig informasjonsdeling (om "snowballing", se f.eks. Parker et al., 2019).

## 4.8 Trekk ved materialet

Søk i *Scandinavian research in early childhood education and care* (nb-ECEC.org) med søkerord *eier* ga 24 treff. Kontrollsøk på *eiere* (7) og *eierskap* (10) ga ikke nye treff. Lesning av disse artiklene og andre sentrale kilder i materialet viser at flere av de empiriske arbeidene har «eier» som et av utvalgskriteriene i forskningsprosjektene, men at analysene og drøftingene i liten grad fokuserer på problemstillinger omkring eierspørsmål og barnehagekvalitet. I forskning som angår kvalitet, anvendes ofte eierform som en variabel for at utvalget skal avspeile variasjoner i eierskap, men eierskap er ikke nødvendigvis et aspekt i analysene.

Vi har i noen sammenhenger valgt å gå inn i offentlig statistikk for å forankre og tydeliggjøre sammenhenger mellom norsk barnehagekontekst og forskningsresultatene. Statistikken kontekstualiserer spørsmål om eierskap, samtidig som den er en form for kunnskap som bygger på forskning og undersøkelser av barnehager i en norsk kontekst. Særlig aktuell er statistikken fordi den belyser en del rammefaktorer som for eksempel kan gi et bilde av strukturelle variabler som har betydning for barnehagekvalitet.

I analysen har vi søkt å tematisere våre funn fra søket i underkapitler som synliggjør at eierskap, og barnehagekvalitet og eierskap, er et sammensatt forskningsfelt med mange utforskede aspekter.



## 5 Delt eierskap i norsk barnehagesektor

Debatten omkring offentlig og privat barneomsorg og barnehagedrift har en lang historie og må dermed forstås i lys av utviklingslinjer i norsk barnehage. Barnehagen har vært sett på som en viktig del av velferdspolitikken, hvor det å sikre likhet, sosiale rettigheter for alle og rettferdighet har vært sentrale føringer for utviklingen (Haug, 2014). Tidligere var de private eierne oftest ideelle organisasjoner som hadde et filantropisk grunnlag for å drive barnehager, eller de var foreldre som etablerte og drev barnehager for å bøte på mangelen på barnehageplasser (Børhaug, 2021; Korsvold, 2005). Private eiere eide gjerne kun én eller noen få barnehager.

Omtrent halvparten av alle barn i norske barnehager går i barnehager med offentlig eierskap, altså kommunale barnehager, mens den andre halvparten går i barnehager med privat eierskap. Fordelingen av kommunale og private barnehager er svært forskjellig i de ulike kommunene. Sammenlignet med andre nordiske land har Norge en høy andel private barnehageeiere. I Sverige, Danmark, Finland og Island er eierskapet hovedsakelig offentlig, og kun ca. 20 prosent av barna går i private barnehager (Trætteberg et al., 2021). De private eierne er betydelige aktører som gjør seg gjeldende i norsk barnehagesektor blant annet gjennom Private Barnehagers Landsforbund (PBL).

I Norge er alle barnehager offentlige i den forstand at alle barnehager som er godkjent av kommunen de ligger i, enten eierne er kommunale eller private, mottar offentlig støtte. De private barnehagene har de samme lovmessige og forskriftsmessige forpliktelsene og er underlagt de samme retningslinjene som kommunale barnehager. Det innebærer at de er forpliktet til å følge barnehageloven og Rammeplan for barnehagen. Stortinget fastsetter også en makspris for barnehageplasser som gjelder for alle barnehager.

### 5.1 Noen utviklingstrekk i norsk barnehagesektor

Utvikling av barnehager handler om velferds- og arbeidslivspolitik, familiepolitikk og pedagogiske spørsmål, og om utviklingsprosesser i ulike samfunnssektorene, og må sees i sammenheng. Utvikling av barnehagesektoren henger også sammen med, og må forstås i lys av, nasjonale og internasjonale politiske forhold og ideologiske strømninger, og utviklingen innen sektoren er kompleks og mangefasettert. I Norge har det vært en omfattende utvikling innenfor barnehagesektoren. Fram til 1960-tallet var barnehagen i stor grad en selvstyrt sosial reformbevegelse (Johansson, 2020, s. 9), mens den i dag er et velferdsgode og et pedagogisk tilbud til alle barn. Utviklingen har vært omfattende, med utfordringer på mange områder (Haug, 2014).

Et særlig tydelig utviklingstrekk i Norge er at barnehagen er preget av partnerskap mellom privat og offentlig sektor – et partnerskap som har muliggjort realiseringen av barnehageplass til alle barn fra de er ett år. Denne hybride løsningen, med en kombinasjon av offentlig og privat sektor, har vokst fram som en felles innsats for å

nå et eksplisitt samfunns mål (Skelcher, 2005, her fra Haug 2014). Haug sier det har vært viktig for utviklingen av sektoren å finne akseptable løsninger som innebærer delvis privatisering, særlig for å sikre målsettingen om full barnehagedekning. Han hevder at dette også har skapt uklare grenser både når det gjelder juridiske, etiske og økonomiske aspekter.

Videre påpeker Haug at norsk barnehagepolitikk, og dermed også utviklingen i sektoren, har vært preget av reformtenkning, og at det stadig har vært satt i gang nye reformer som svar på samfunnsutfordringer (Haug, 2014). Med referanse til Selznick (1957) påpeker Haug at samfunnets organisasjoner opprettholdes og stabiliseres av verdier og legitimeringer av virksomheten. Når det skjer endringer i institusjoner, vil endringene kunne «forkastes» dersom verdiene ikke er i overensstemmelse med de grunnleggende ideene innen organisasjonene. Haug hevder dermed at de rådende verdiene innen velferds- og arbeidsorganisasjoner, pedagogiske organisasjoner og familien har sterk innflytelse på hvordan barnehagefeltet har utviklet seg.

Debatten omkring offentlig og privat barneomsorg og barnehagedrift har en lang historie og må dermed forstås i lys av utviklingslinjer i norsk barnehage som organisasjon. Barnehagen har vært sett på som en viktig del av velferdspolitikken, hvor det å sikre likhet, sosiale rettigheter for alle og rettferdighet har vært sentrale føringer for utviklingen (Haug, 2014). Historisk sett har dette vært et viktig prinsipp. De første barnehagene vokste fram ved at private aktører med filantropiske interesser bidro med støtte til vanskeligstilte samfunnsgrupper.

Sosialdemokratiske regjeringer fram til 1980-tallet var imidlertid primært opptatt av kollektive og sosiale løsninger uten privat innblanding. Barnehagen var et velferdstilbud som i stor grad var ment som et tilbud til familier med barn med spesielle behov og sårbare barn fra lavinntektsfamilier (jf. Haug, 2014).

Endringer i retning av sterkere privatisering ser vi ved at New Public Management som moderniseringsprogram ble introdusert i Norge i 1986 (Haug, 2014). Etter 1980-tallet ble det dermed en endring mot gradvis økning i private bidrag i deler av velferdssektoren, blant annet barnehagesektoren. Økt privatisering førte også til at spørsmål om fortjeneste, effektivitet, kvalitetsmål, og ressursutnyttelse og valgfrihet etter hvert har blitt sentrale spørsmål i velferdsdebatten (Haug, 2014). Privatisering aktualiserte spørsmålet om profitt og mulighetene for økonomisk utbytte. Dette er en tematikk som har vært og fortsatt er et vanskelig debatt-tema i sektoren, med motstridende holdninger og argumenter (jf. Dahle, 2020).

På tross av noen motsetninger har det, så langt, vært enighet om at det er behov for et samarbeid mellom offentlige og private aktører i barnehagesektoren. Som også Johansson (2020, s. 22-23) slår fast, ble barnehageforliket i 2003 starten på en massiv utbygging i sektoren med samme vilkår for private og offentlige barnehager, og med lovfestet barnehage tilbud for alle barn. Samarbeid og partnerskap mellom

privat og offentlig sektor var en nødvendighet. Partnerskapet har sikret barnehageplass for barn og gitt foreldre større muligheter til å delta i arbeidslivet. Det har også gitt foreldrene større frihet til å velge barnehage (Haug, 2014).

Felles forankring i lovverk og rammeplan har sikret noen felles kvalitetskriterier som er uavhengig av barnehagetype, og har eliminert noen av forskjellene i sektoren. Det skyldes ikke minst at barnehagene, uavhengig av organiseringsform, har hatt samme lov- og planverk å forholde seg til. Haug (2014) påpeker at prosessen med felles retningslinjer og planer startet på 1970-tallet. Dokumentet «Måltrettet arbeid i barnehagen» kom i 1982, etterfulgt av ulike versjoner av rammeplan for barnehagen i 1995, 2006 og 2017 (Barne- og familiedepartementet, 1995; Kunnskapsdepartementet, 2006b; Utdanningsdirektoratet, 2017c). At private barnehageeiere må følge samme regelverk som kommunale eiere, kan bidra til at kvaliteten i barnehager ikke skal være for forskjellig på grunn av eierform. Private institusjoner som er godkjent av kommunen, får økonomiske støtte fra kommunen. Private og offentlige barnehager må blant annet ha samme ansatte-barn-ratio og følge de samme reglene når det gjelder personalets kvalifikasjoner.

Johansson (2020, s. 44) påpeker at det er vanskelig å trekke skillelinjer mellom offentlige og private barnehager i dag. Det fordrer nesten nærstudier av den enkelte institusjonen og dens eierforhold, finansiering og drift for å si noe mer tydelig. Dette skyldes ikke minst de ulike samarbeidsformene som finnes mellom privat og offentlig sektor i dag.

## 5.2 Mangfold og likhet i barnehagetilbudet

Haugset (2019) påpeker at barnehagen i dag vektlegger både barnehagen som læringsarena og pedagogisk virksomhet, og at den fortsatt har en sosialt utjevne og integrerende funksjon. Ulike eiere kan imidlertid komme til å vekte de forskjellige ansvarsområdene ulikt. Dette er i tråd med Haug (2014) påpeker at det er verdidiskusjoner i feltet.

Videre hevder Haugset (2018) at det store mangfoldet i barnehage-Norge, med ulikheter i interesser og verdigrunnlag, også kommer til uttrykk gjennom ulik ansvarsforståelse hos private og kommunale eiere. Sektoren er forpliktet til å gi barn et likeverdig tilbud uavhengig av eierform og barnehagetype. Imidlertid understreker Haugset (2018) at kravet om at alle barn skal få et likeverdig tilbud, ikke innebærer at alle skal få samme tilbud, men at alle skal få et tilpasset tilbud. Det kan være en utfordring å realisere denne formen for likeverdighet dersom det viser seg at forståelsen av hva som er et tilpasset tilbud, varierer etter eierskap og styringsform.

Haugset sier at tendenser til ulikheter mellom privat og offentlig eierskap kan henge sammen med at de kommunale barnehagene har en mer kompleks og sammensatt samfunnsposisjon. De kommunale barnehageaktørene skal i større grad ivareta forpliktelser på vegne av velferdsstaten, og barnehagedrift må sees i sammenheng

med andre lokale virksomheter og ta hensyn til demokratiske prosesser. De private aktørene kan, ifølge Haugset, i større grad konsentrere seg om sitt spesifikke og avgrensede ansvarsområde. For selv om det er tendenser til sterkere offentlig styring av sektoren generelt sett, er det noe lokalt handlingsrom på visse områder (Haugset, 2018).

Eiere har ansvar for å forvalte de økonomiske ressursene for driften, og dette, hevder Haugset (2018) krever kompetanse og tid. Størrelsene på organisasjonene har betydning for hvordan organisasjonen driftes. Haugset påpeker at store organisasjoner har «... større styringsressurser og «stordriftsfordeler» i arbeidet med aktiv styring enn små» (Haugset, 2018, s. 2-3).

Med referanse til Børhaug og Moen (2014) peker Haugset (2018) på to parallelle prosesser som preger tiden, og som til dels er motsetningsfylte: sterkere statlig styring og samtidig en tendens til konkurranse mellom barnehager, blant annet på grunn av innflytelse fra sterke markedskrefter. Haugset (2018) sier at det er en økt tendens til etablering av store, profesjonelle barnehagekjeder. Store kjeder har ofte ressurser og muligheter for å skaffe seg innflytelse i markedet. Hun sier videre (med referanse til Ellingsen, 2016) at til tross for at det er stor enighet om formål og innhold i barnehagene i Norge, slik disse er uttrykt i rammeplanen for barnehagen, er det tendenser til et mulig spenningsfelt mellom den private og den offentlige delen av sektoren. Dette kan også henge sammen med ideologisk og politisk uenighet om profil, verdier og hva som er kvalitativt gode barnehager.

Haugset (2018) kommenterer at det er mulig at store, ressurssterke og profesjonelle barnehageeiere i framtiden vil kunne utfordre kommunene som barnehageeiere. Hun sier videre at de kommuneoverskridende private barnehagekjedene vil kunne komme til å bidra til å definere barnehagefeltet også nasjonalt. Foreløpig er det ifølge Haugset lite kunnskap om hvilke konsekvenser strukturendringene på eiersiden vil få for styring av barnehagen som likeverdig tilbud til alle barn.

## 5.3 Definisjoner av eierskap

Ifølge barnehageloven skal en barnehage ha en juridisk eier (Kunnskapsdepartementet, 2006a). Juridisk eier har et overordnet ansvar for at barnehagen drives etter de til enhver tid gjeldende lover og regelverk. Som vi har vært inne på tidligere, har barnehageeier derfor også et juridisk ansvar for kvaliteten i barnehagetilbudet. Kommunen har et utvidet ansvar som barnehagemyndighet og skal legge til rette for at alle barn får oppfylt den lovfestede retten til barnehageplass. Kommunen skal også godkjenne nye barnehager, den skal tildele tilskudd til private barnehager, den skal veilede barnehageeiere, og den skal se til at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven.

I 2009 ble kommunene ved lov finansieringsansvarlig for private barnehager, og i 2011 overtok kommunene hele finansieringsansvaret for barnehagesektoren.



Tilskudd til barnehager er regulert gjennom barnehageloven, som er en del av statens styringsmekanismer sammen med Rammeplan for barnehagen. Når det gjelder finansiering og offentlige tilskudd til barnehagene, har det foregått, og foregår fortsatt, store diskusjoner. Vi vil ikke gå inn i disse debattene.

For at alle foreldre, uansett hvilke økonomiske ressurser de har, skal ha lik rett til å velge barnehage for sine barn, og for at det ikke skal utvikles slike «elite-barnehager» som man blant annet ser i Storbritannia (jf. Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014), ble det allerede i 2004 innført makspris på foreldrebetaling. Maksprisen kom altså før alle barns rett til barnehageplass ble lovfestet i 2009. For å minimere eventuelle forskjeller mellom hva ulike barnehageoperatører kan tilby barn, har barnehagene kun anledning til å ta ekstra betalt for eventuelle utgifter til kost i barnehagene. Kostpengene skal kun dekke utgifter knyttet til kost.

### **5.3.1 Eierstrukturer**

Det finnes over 2000 barnehageeiere i Norge. Disse har svært ulik organisering og juridisk eierform (Kunnskapsdepartementet, 2021b, s. 108). Selv om vi til vanlig deler barnehagene i kommunale og private barnehager, er barnehagesektoren mye mer sammensatt. Den består av et mangfold av ulike organisasjonsformer som små barnehager, store barnehager, enkeltstående barnehager, barnehager i konsern og barnehager med ulike typer selskapsform som for eksempel samvirketiltak, stiftelser, foreninger, menigheter og borettslag, private barnehager uten personlige eiere og barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger (Børhaug, 2021; Kunnskapsdepartementet, 2021b; NOU 2020: 13, 2020). Det er ikke alltid enkelt å vite hvem som er den juridiske eieren. En av flere interessante problemstillinger som kan oppstå, er for eksempel når et samvirke der foreldrene i årsmøtet velger et styre som oftest består av foreldre. Er det da foreldrene på årsmøtet eller styret i barnehagen som er juridiske eiere av barnehagen? Slike problemstillinger må en ta stilling til når en skal definere hvem den juridiske eieren av en barnehage er.

Det er ikke tvil om at kommersielle interesser har blitt opptatt av barnehagefeltet de siste årene. Å definere hva som er de bakenforliggende intensjonene til en barnehageeier, er vanskelig. Likevel blir det, i noen sammenhenger, gjort forsøk på å dele private barnehager inn i kommersielle og ideelle barnehager. Gjerustad og medarbeidere (2020, s. 26) peker på at et slikt skille er problematisk fordi det ikke er gitt hvilke typer barnehagedrift som er henholdsvis kommersielle og ideelle. Imidlertid påpeker forfatterne at dette skillet er unøyaktig, ettersom barnehager som ikke er eid av konsern eller aksjeselskaper, også kan være kommersielle (Gjerustad et al., 2020, s. 26). Det kan vel, slik vi vurderer det, også være motsatt. Alle barnehager som er eid av konsern eller aksjeselskaper, er ikke nødvendigvis kommersielle. I denne sammenhengen er det interessant at i en spørreundersøkelse til norske kommuner har 45 % svart at de er enig i påstanden: «De private barnehagene blir stadig mer kommersielt orienterte» (Homme et al., 2020, s. 74). Dette kan bety at det finnes en

slags ikke-definert forestilling om hva en kommersiell barnehage kan være, og at en del eiere har en kommersiell interesse i å engasjere seg i barnehagedrift.

Noen barnehager blir betegnet som ideelle barnehager. Siden det ikke er klare definisjoner på hva en ideell barnehage er, finnes det i dag ingen oversikt over antall ideelle barnehager. Ifølge Storberget-utvalget (Kunnskapsdepartementet, 2021b) har Velferdsutvalget definert at om lag 500 private barnehager er organisert som stiftelser, kirkelig fellesråd, foreninger, lag eller innretninger. Organisasjonsformen er ikke avgjørende for om en barnehage kan drives som en ideell barnehage. Velferdstjenesteutvalget har gjort en kategorisering av ulike typer samvirketiltak, stiftelser, foreninger, menigheter og borettslag som «private barnehager uten personlige eiere» og «barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger» og har valgt å kategorisere dem som ideelle barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2021b, s. 41). Selvstendige aksjeselskaper, samt andelen mindre norske konsern, personlig næringsdrivende og ideelle barnehager har i løpet av de siste årene blitt redusert. Dette er gjerne selveide barnehager som har organisasjonsformer som stiftelser og foreninger, samt andre selskaper som er uten personlig eier (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

Eiermangfoldet i private barnehager er altså til dels stort. I forskning påpekes det at skillet mellom kommunale og private barnehager er for grovt og utgjør en forenkling av virkeligheten (Haugset, 2019). Derfor har det blitt gjort noen forsøk på å skille mellom ulike former for private barnehager, blant annet for å undersøke om det er forskjeller mellom barnehager med ulikt eierskap. Vi skal gi eksempler på ulike definisjoner som brukes.

I TALIS Starting Strong Survey fikk barnehagestyrerne i utvalget spørsmål om barnehagene var offentlig eid eller privateide (Gjerustad et al., 2020, s. 17-18). De som svarte at barnehagen var i privat eierskap, fikk da spørsmål om barnehagen var ideell eller kommersiell. Rundt en tredjedel av det totale utvalget svarte at barnehagen deres var ideell, mens litt over 10 prosent av alle styrerne svarte at deres barnehage var kommersiell. Denne inndelingen av private barnehager ligger nær inndelingen som Trætteberg og Fladmoe (2020) bruker i en undersøkelse av foreldres tilfredshet med barnehagetilbudet. Der skiller de mellom kommunale, private «non-profit» og private «for-profit» barnehager.

Rapporten fra TALIS Starting Strong Survey inneholder også foreldreundersøkelsen fra barnehager som er koblet sammen med den nasjonale barnehagestatistikken (Gjerustad et al., 2020, s. 7). I denne delen av rapporten har det også blitt laget et skille mellom ulike private eiere for å speile skillet i TALIS Starting Strong Survey. Her skilles det mellom konsern/aksjeselskap, som peker tilbake på kommersiell barnehagedrift, og øvrige private barnehager, som henspiller på ideell barnehagedrift. Som vi allerede har vært inne på, påpeker Gjerustad (2020, s. 26) at et slikt skille er problematisk fordi det er ikke gitt hvilke typer barnehagedrift som er henholdsvis kommersielle og ideelle.

Et mer nyansert skille mellom ulike private barnehager finner vi i evalueringen av implementeringen av rammeplanen fra 2017 (Børhaug et al., 2020). Til tross for et lite utvalg har Børhaug og medarbeidere bestrebet seg på en inndeling av private barnehager som avspeiler mangfoldet i sektoren. Private barnehager kan være ideelle barnehager med en klar verdibasis, andre har ikke en klar faglig basis eller verdibasis. Noen barnehager er pragmatiske i den forstand at de fyller bestemte behov for barnehageplass, som for eksempel foreldredrevne barnehager og bedriftsbarnehager. Samtidig er det også barnehager som drives ut fra mer kommersielle hensyn (Børhaug et al., 2020, s. 107).

Men alt i alt er det vanskelig å skille mellom ulike typer private barnehager. I denne rapporten vil vi ikke gå nærmere inn i den til dels polariserte diskusjonen om private barnehager. Når vi likevel har gitt en grov skisse av forståelsen av ulike typer private barnehager, er det for å belyse forskjellige oppfatninger. I tillegg har vi tatt det med fordi vi senere i rapporten vil presentere noen resultater fra TALIS Starting Strong Survey (Gjerustad et al., 2020) og underveistrapporten fra evalueringen av implementeringen av barnehagens rammeplan (Børhaug et al., 2020) som er relevante for eierskap i barnehager.

### **5.3.2 Barnehageprofil**

Eierne er viktige når det gjelder å utvikle barnehager. Måten barnehagene blir styrt på, kan gi handlingsrom både for å skape et innhold og for å velge ulike læringsformer. Samtidig er kommunene gitt en utøvende rolle når det gjelder barnehagetilbudet i kommunen, både som eier av kommunale barnehager og som tilsynsmyndighet for både de private og de kommunale barnehagene. Men kommunen har ikke myndighet til å påvirke innholdet i barnehagene, da dette går ut over tilsynsfunksjonen. Slik vil eiere i private barnehager ha muligheter til å utvikle varierte tilbud når det gjelder innholdet i de private barnehagene.

Vi er kommet i en situasjon der vi fastslår at vi har full barnehagedekning i nesten alle kommuner. Det vil bety at det kan bli kamp om barna, og at det blir viktig gjøre seg interessante for foreldrene. I 2021 gikk det totalt 268 465 barn i norske barnehager, og ved utgangen av mars 2022 var andelen barn mellom 1–5 år, 93,4 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2022a). Disse var fordelt på ca. 5525 barnehager, en nedgang på 95 barnehager fra 2021. Dette er tall som endrer seg over tid. Ifølge Storberget-utvalget (Kunnskapsdepartementet, 2021b) er det først og fremst barnehager med færre enn 26 barn det er blitt færre av. I denne situasjonen er det fare for at det blir konkurranse om barna. Det er et incitament til at barnehager kan markedsføre seg med et spesifikt innhold. Børhaug og Lotsberg (2012) har i data fra 1500 barnehager funnet at private eiere/barnehager bruker mer tid på å markedsføre og å synliggjøre seg enn kommunale barnehager. Dette gjelder særlig barnehager som er del av større kjeder. Disse har gjerne en tydelig profil, og gjør markedstenkning mulig. Blant annet har Granrusten (2016) funnet at mat og kosthold

har blitt en strategisk del av flere barnehagers profil.

### 5.3.3 Forekomst av kommunale og private barnehager

Selv om private barnehager, som vi har vært inne på tidligere, alltid har stått for en betydelig del av barnehagetilbudet i Norge, ser vi i dag en til dels polarisert debatt om eierskap i barnehager (Dahle, 2020; Trætteberg et al., 2021). Dette tilskrives at de private eierskapene har endret seg. I dag omfatter de private barnehageeierskapene større eierorganisasjoner som noen ganger gjerne sees som kommersielle foretak, mens det blir færre enkeltstående private barnehager (Børhaug, 2021; Dahle, 2020; Gjerustad et al., 2020; Trætteberg & Fladmoe, 2020; Trætteberg et al., 2021).

Det som oftest ikke tas i betraktning, er at også kommunene som barnehageeiere er svært forskjellige. Noen kommuner har «stordrift» av barnehager, mens andre kommuner eier én eller noen få barnehager (SSB, 2021). Dette innebærer at både private og kommunale eiere, i kraft av størrelsen på eierskapene, vil ha ulike forutsetninger for å ivareta sine forpliktelser for kvaliteten barna møter i norske barnehager.

Mangfoldet i eierskapene, både de kommunale og de private, medfører at det er nødvendig å nyansere betydningen av eierskap i barnehager for arbeidet med kvalitet i barnehagen og for hvilke utfordringer barnehagen står overfor. Det understrekes at det ikke er mellom private og kommunale eiere at de største forskjellene kommer til uttrykk (Børhaug, 2021; Haugset, 2019). Ifølge Haugset (2019) er dikotomien mellom kommunale og private barnehageeiere en forenkling som maskerer forskjeller mellom eiere, ettersom det er store forskjeller innenfor både de kommunale og de private barnehageeierne.

## 5.4 Eierskapenes størrelse i norsk barnehagesektor

Størrelse på eierskap handler til dels om hvor mange barn som har plass i barnehagene, og dels om hvor mange barnehager eierskapet omfatter. Som allerede nevnt er barnehagebarna omtrent jevnt fordelt mellom private og kommunale barnehager. I denne sammenhengen vil vi rette fokus mot hvor mange barnehager ulike eierskap omfatter, og deretter diskutere hva eierskapets størrelse har å si for muligheter for arbeid med kvalitet.

Som illustrert i tabell A, som er hentet fra rapporten «Du er henta! Finansiering av private barnehager» (Kunnskapsdepartementet, 2021b), er de fleste barnehagene som er i privat eierskap, enkeltstående barnehager. Det vil si at eierne eier kun én barnehage. Videre er 867 barnehager en del av eierskap som har flere enn ti barnehager og betegnes som store kjeder, mens i overkant av 300 barnehager er deler av små eller mellomstore kjeder som består av mellom to og ti barnehager.

	Antall barnehager
Enkeltstående: 1 barnehage	1845
Små kjeder: 2–5 barnehager	227
Mellomstore kjeder: 6–10 barnehager	81
Store kjeder: Flere enn 10 barnehager	867

Tabell A: Private barnehager fordelt etter størrelse på eierskap i 2019 (Kunnskapsdepartementet, 2021b).

Av tabell B ser vi at i motsetning til private eiere, som for det meste bare eier én barnehage hver, er det kun 47 kommuner som bare har én barnehage. De resterende tallene i tabell A og B er ikke direkte sammenlignbare, men oversikten i tabell B illustrer at også kommuner som barnehageeiere varierer i størrelse fra det som i private eierskap betegnes som små kjeder (opptil fem barnehager), til eierskap som omfatter flere enn ti barnehager.

	Antall kommuner
Ingen barnehager	6
Enkeltstående: 1 barnehage	47
Små «kjeder»: 2–5 barnehager	176
Mellomstore «kjeder»: 6–10 barnehager	84
Store «kjeder»: Flere enn 10 barnehager	46

Tabell B: Antall kommuner fordelt etter barnehagestørrelse (SSB, 2021).

Private barnehageeiere	Antall barnehager
Læringsverkstedet	Mer enn 240 <sup>2</sup>
FUS	178 <sup>3</sup>
Espira	100 <sup>4</sup>
Kanvas	68 <sup>5</sup>
Norlandia	68 <sup>6</sup>
Kommunale barnehageeiere <sup>7</sup>	Antall barnehager
Oslo kommune	313
Trondheim kommune	105
Stavanger kommune	82
Bergen kommune	75
Bærum	52

Tabell C: Antall barnehager som eies av de største private og kommunale eiere i 2021

De fem største private barnehageeierne eier mellom 240 og 68 barnehager (se tabell C), mens Oslo kommune er landets absolutt største barnehageeier med 313 barnehager. Trondheim kommune følger etter med 101 barnehager, etterfulgt av

<sup>2</sup> <https://laringsverkstedet.no/om-oss/historien>

<sup>3</sup> <https://fus.no/om-oss?gclid=EAlalQobChMI3bOPefc9AIVMECRBR1crQdtEAYASAAEgJe8vDBwE>

<sup>4</sup> <https://espira.no/om-espira/>

<sup>5</sup> <https://www.kanvas.no/fakta-om-kanvas/>

<sup>6</sup> <https://norlandiabarnhagene.no/finn-barnehage/>

<sup>7</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/09220/>

Stavanger, Bergen og Bærum kommune, som eier mellom 82 og 52 barnehager. De øvrige kommunene i Norge har mellom 48 og ingen barnehager i sine eierskap.

Samlet kan det oppsummeres at både kommunale og private eierskap er svært varierte når det gjelder antallet barnehager. Det finnes alt fra kommuner som ikke driver barnehager eller bare har én barnehage, til Oslo kommune, som eier 313 barnehager, mens den største private eieren har 240 barnehager. Det høye antallet private enkeltstående barnehager (1845 i 2019, se tabell A), altså barnehageeiere som kun eier én barnehage, er kanskje det mest overraskende resultatet av denne gjennomgangen, ettersom diskusjonen om private barnehager ofte dreier seg om de store private eierne, og ettersom de siste årenes statistikk for barnehager viser at det blir stadig færre og større barnehager i Norge (Utdanningsdirektoratet, 2021a).

## 5.5 Eierskapet størrelse og kvalitet

Eierskapets størrelse, som altså varierer mye, både blant de kommunale og de private barnehageeierne, kan ha betydning for eieres engasjement i kvalitetsutvikling. Ifølge Børhaug (2021, s. 39) vil eierskapets størrelse medføre ulik organisatorisk kapasitet, som igjen kan ha betydning for muligheter til involvering i barnehagenes pedagogiske arbeid. Mens noen eierorganisasjoner kun består av én eller to ansatte, har andre flere ansatte med ulik kompetanse. Selv om det ikke er urimelig å anta at størrelsen på eierorganisasjonen har betydning for hvilke muligheter eierne har for involvering i barnehagenes arbeid, understreker Børhaug (2021, s. 39) at det ikke er et direkte forhold mellom eierskapenes størrelse og engasjement. Store eiere kan for eksempel bruke sin organisatoriske kapasitet på andre områder enn barnehagenes indre liv og kvalitetsutvikling, mens små eiere kan bruke de ressursene de har til å engasjere seg direkte i barnehagenes arbeid med kvalitet.

Videre påpeker Børhaug (2021, s. 39) at overgangen til større barnehageorganisasjoner kan få betydning for de ansattes autonomi i barnehagenes pedagogiske arbeid. Dersom eierorganisasjonen engasjerer seg sterkt i barnehagenes arbeid, vil autonomien kunne svekkes, men ikke nødvendigvis. Om autonomien svekkes, vil kunne avhenge av i hvilken grad eierne tilslutter seg barnehagetradisjonens grunnleggende verdier og pedagogiske målsettinger. Dersom de ansatte sentralt i eierorganisasjonene arbeider med barnehagenes pedagogiske tilnærminger og er barnehagelærere, er det store muligheter for at de bygger på den felles barnehagetradisjonen og har denne som utgangspunkt for sitt arbeid (Børhaug, 2021). Ifølge Børhaug vil store organisasjoner der profesjonene er aktører, kunne gi høy grad av handlekraft. Det vil kunne bidra til å øke kvaliteten i barnehagene.

Samtidig er det ikke bare eierskapene i barnehagene som har endret seg de siste årene. Som vi har redegjort for tidligere, har det fra 1990-tallet, blant annet gjennom innføringen av rammeplaner for barnehager, vært en tiltakende offentlig styring av barnehagene, ikke bare når det gjelder utbygging av sektoren, men også når det gjelder å sikre kvaliteten i tilbudet.

## 6 Analyser av litteraturgjennomgang

I artiklene som ligger til grunn for denne kunnskapsgjennomgangen, er aspekter som kan assosieres med markedsretting og nyliberalisme i større eller mindre grad, tilbakevendende temaer. Derfor har vi valgt dette som et utgangspunkt i deler av kunnskapsstatusen. Markedsretting og nyliberalisme kan knyttes til diskusjoner om barnehagers samfunnsmandat og verdigrunnlag, og også til det konkrete innholdet i barnehager. Imidlertid har et fåtall av artiklene som ble vurdert som aktuelle i vår gjennomgang av materialet, fokusert på barnehagenes indre liv. I lesingen av denne delen av kunnskapsstatusen er det viktig å være klar over at det ofte er uklart hvilke funksjoner i sektoren som omtales. Begreper som «provider», «stakeholder» og «leader», kan henspille på eiere, men også på ledere som for eksempel styrere. Men på tross av dette kan innholdet være relevant for eierfunksjoner. I mer usystematiske søk har vi funnet at når eieres funksjoner i kvalitetsarbeid tas opp direkte, er konteksten gjerne familiebarnehager i USA. Funnene kan dermed synes lite aktuelle i en norsk kontekst. Imidlertid er eiere i større grad tydelig identifisert i norsk forskning (se f.eks. Børhaug, 2021; Børhaug et al., 2018; Gulbrandsen & Eliassen, 2013; Homme et al., 2020).

Først i kunnskapsstatusen har vi særlig fokus på privatisering, markedsretting og nyliberalisme, som er, som allerede nevnt, et gjennomgangstema i mange av artiklene. Det kan være at dette temaet fanger opp noen generelle tendenser i feltet. Vi vil også komme inn på temaer som noen ganger er knyttet til denne problematikken, men som tar opp spørsmål uten at de kobles til eierskap eller eiere.

### 6.1 Privatisering, markedsretting og nyliberalisme

Spørsmålet om private og offentlige barnehager er gjenstand for diskusjoner i internasjonal litteratur som omhandler eierskap. I vårt litteratursøk knyttet til temaet barnehageeiere og kvalitet var det et sentralt tema uten at eierfunksjoner direkte omtales. Hovedtendensen i kildene er en kritisk holdning til private eierskap. Samtidig synes viljen å være stor til å finne løsninger som kan bidra å løse problemer med en såkalt velferdsmiks og sikre et godt og likeverdig tilbud uavhengig av eierskap.

Utover drøftinger av forholdet mellom offentlig og privat eierskap er det få omtaler av eiere i den gjennomgåtte litteraturen. Når private eierskap tas opp, skiller flere av kildene mellom kommersielle og ikke kommersielle eierskap.

### 6.2 Privatisering av barnehager i en internasjonal sammenheng

Kildene som er gjennomgått, synliggjør at spørsmål knyttet til offentlig og privat eierskap i barnehagesektoren er aktuelle i internasjonal sammenheng. En stor del av dette materialet tar utgangspunkt i europeiske modeller (Adamson & Brennan, 2014; Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014; Penn, 2014a, 2014b). Men det finnes også kilder

som presenterer og drøfter forhold i Oseania (Adamson & Brennan, 2014; Tayler, 2011) og USA (Haslip & Gullo, 2018). I utvalget var det også to artikler spesifikt knyttet til norske forhold (Bjørnstad & Os, 2018; Trætteberg & Fladmoe, 2020), og én tar opp eierforhold i Finland (Ruutiainen et al., 2020).

Internasjonalt har det de siste tiårene vært en økt tendens til at private tilbyr barnehager og andre velferdstjenester (Brogaard & Helby Petersen, 2021). Det innebærer at barnehagesektoren er en del av det som Trætteberg og medarbeidere (Trætteberg & Fladmoe, 2020; Trætteberg et al., 2021) betegner som velferdsmiks.

Våre søk viser at oppgavene barnehagene har, representerer komplekse krav og utfordringer. Flere av artiklene påpeker at barnehagens samfunnsposisjon avspeiler markedsliberalistiske holdninger og verdiprioriteringer, hvor økonomi, makt og investering i menneskelig kapital er førende prinsipper. Det kan utgjøre et potensielt spenningsfelt mellom markedskrefter, som defineres ovenfra og ned, og grunnleggende pedagogiske prosesser, som defineres fra virksomheten selv (jf. Björkman et al., 2021; Ruutiainen et al., 2020).

Nyliberalisme i sektoren kan kritiseres for å bidra til en avsporing av den tradisjonelle barnehagepedagogikken. Björkman, Bromseth og Hill (2021) viser til Biesta, som hevder at nyliberalismens inntog i samfunnet og i skolen har bidratt til å omdefinere vårt syn på relasjoner mennesker imellom og mellom mennesker og samfunn til økonomiske relasjoner, og at dette påvirker hvordan vi interagerer og tar ansvar for hverandre og for samfunnet. Videre påpeker de at den sterke tendensen til nyliberal ideologi i sektoren avspeiler en forskyving fra profesjonelt ansvar til regnskapsplikt, fra tillit til plikt. Dette er tenkemåter som framstår som selvfølgelig i det offentlige styringssystemet, og viser at «new public management» har gjort sitt inntog i den offentlige styringen. Det kan skape ubalanse i forhold til en tradisjonell barnehagepedagogisk praksis (Björkman et al., 2021). Ifølge Ruutiainen, Alasuutari og Karila (2020) er særlig private barnehager preget av markedstenkning og -logikk og av en tendens til å vektlegge universalisering og ytre kontroll over lokal barnehagevirksomhet.

### 6.3 Bakenforliggende ideologi

Rasjonale bak den økte privatiseringen, og særlig kommersielle barnehager, kan variere fra land til land (Penn, 2014a), men knyttes gjerne til nyliberalistiske ideer som at foreldre bør ha frihet til å velge de barnehagene de ønsker for sine barn, at privatisering gir kostnadseffektivisering, og at konkurranse vil bidra til økt kvalitet i barnehager (Adamson & Brennan, 2014; Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014; Penn, 2014a; Ruutiainen et al., 2020). I et konkurranseutsatt marked vil kundenes (foreldrenes) preferanser være med på å prege tilbudet. Tankegangen er at det, ifølge Ruutiainen og medarbeidere (2020), vil medføre innovasjoner og fleksibilitet i barnehagehagetilbudet og fungere korrigerende på svakheter i sektoren.



I Finland har det de siste årene vært en økning av private barnehager, og det private markedet står nå for cirka 20 prosent av tilbudet (Trætteberg et al., 2021). Det som har preget økningen, er at det har blitt etablert større, private kommersielle eierorganisasjoner (Ruutinen et al., 2020). Ruutinen og medarbeidere oppsummerer en kvalitativ undersøkelse av politikere og administratorer i syv finske kommuner med at intervjuene gjenspeiler de nyliberalistiske ideene, og at disse ideene fungerer som legitimering av privatiseringen og har betydning for politiske avgjørelser.

Profittorienteringen i sektoren problematiseres også av White og Friendly (2012). Gjennom dokumentanalyse av styringsdokumenter/programmer og investeringer i barnehager i Sverige, Australia, Storbritannia, New Zealand og Canada viser de at det i Australia, Storbritannia, Canada og New Zealand kan synes å være en inkongruens mellom politiske mål og implementering når det gjelder offentlig investering. De sier at det er forskjell på om barnehager forankres i sosialdemokratiske eller markedsliberale argumenter. Mens sosialdemokratiske styresett er opptatt av barnehagen som virkemiddel for barns rettigheter, likestilling mellom kjønnene og sosial inkludering, vil mer markedsliberalorienterte styresett se barnehager som en sosial investering og et middel for økonomisk utbytte. Dermed vil tidlig læring være et viktig mål, noe som ikke er i tråd med et grunnleggende sosialdemokratisk syn på barnehagens pedagogiske profil.

I en nyliberalistisk tankegang sees barn som en investering som skal gi avkastning i framtiden. Det kan knyttes til tankegangen om barn som «becomings». Flere er kritiske til at barnehager blir en arena som har som agenda å forberede barn for akademisk «suksess» (se f.eks. Brogaard Clausen, 2015). Ifølge Lazzari og medarbeidere (2013) er «human capital»-tenkningen utbredt. Barnehagers virksomhet forstås da primært som en økonomisk investering for et lands beste (se f.eks. Lazzari et al., 2013; Mitchell, 2019). Dette er synspunkter som er forankret i en markedstenkning, som blant annet handler om profitt og utbytte. Denne tendensen sees, ifølge Mitchell (2019), særlig i private barnehager og står i kontrast til forståelsen av at barnehagen skal bygge på og bidra til grunnleggende demokratiske prosesser. Når barn sees som investeringsobjekter for framtiden heller enn kompetente mennesker og borgere med rettigheter, er risikoen at deres deltakelse i demokratiske prosesser undermineres (Lazzari et al., 2013).

## 6.4 Bekymringer i feltet

Privatisering av barnehagesektoren kan ifølge flere av forfatterne i litteraturutvalget vårt ha uheldige konsekvenser for familier, barn og for barnehagenes pedagogiske tilnærminger (Haslip & Gullo, 2018; Lloyd, 2019; Penn, 2014a; Ruutinen et al., 2020). Det uttrykkes blant annet bekymring for at barn ikke får et likeverdig tilbud i barnehager, og for at barnehagenes innhold i for stor grad blir et skoleforberedende tiltak.

#### **6.4.1 Et likeverdig tilbud**

Ifølge Penn (2014a) har det vært en bekymring i EU for at markedsretting av barnehager blant annet kan underminere EUs målsettinger om sosial likhet. Det uttrykkes en særlig bekymring for barn med funksjonsnedsettelse og barn i sårbare livssituasjoner. Dersom foreldre kan velge mellom ulike tilbud, vil både økonomiske, sosiale og kulturelle forutsetninger bidra til å styre valgene.

Lloyd (2019) drøfter moralske sider ved at deler av det private barnehagetilbudet blir markedsrettet. Hun oppsummerer med henvisning til flere kilder at markedsretting av barnehagesektoren kan bidra til redusert offentlig regulering av barnehager, større forskjeller mellom mennesker og utvikling av en elite, økte forskjeller i kvalitet og økte kostnader. Denne argumentasjonen står i klar motsetning til det som tidligere har vært presentert som grunnlaget for en markedsretting av sektoren (se f.eks. Ruutinen et al., 2020). Dersom det er store forskjeller i kvaliteten i ulike barnehager, vil sosial rettferdighet ikke bare handle om tilgang til barnehageplass, men også om profil og kvaliteter ved barnehagene (Ruutinen et al., 2020). Det kan hindre at barnehager oppfyller sine målsettinger om å utjevne forskjeller (jf. Peeters & Vandekerckhove, 2015).

#### **6.4.2 Skolifisering av sektoren**

I litteraturen kommer det fram at «academic pushdown» og skolifisering er en tendens når markedsliberale verdier møter barnehagesektoren (Brogaard Clausen, 2015). Brogaard Clausen har analysert politiske dokumenter (læreplaner for barnehager) i England og Danmark og identifisert en utvikling han mener går i retning av mer skolifisering av barnehagesektoren. Dette gjelder også i Danmark, som, i likhet med de andre nordiske landene, har vært preget av en sosialpedagogisk profil og en helhetlig tilnærming. Problemstillingene handler om ulik pedagogisk tilnærming og om ulike ideologier som støter mot hverandre. Forfatterne viser, med henvisning til curriculum- og policydokumenter, at det er et politisk press på barnehagene til å kvalifisere individet til mestring av kompetansesamfunnets krav og forventninger, og argumenterer for en kritisk holdning til profittenkning, nyliberalisme og markedsstyring innen sektoren (Brogaard Clausen, 2015). Politisk er det store investeringer i barndommen og barnehagesektoren, men investeringene er problematiske, fordi det er de målbare, kontrollerbare aspektene ved virksomheten som prioriteres (Brogaard Clausen, 2015).

I Norge er debatten om livslang læring, som barnehagen er en del av, et spørsmål om hvilken pedagogisk utviklingslinje som bidrar til at utdanningsløpet har en sammenheng, og hva barnehager må gjøre for at barna skal bli skoleklare (Rege et al., 2018). Rege og medarbeidere tar opp spørsmålet om barnehagenes forberedelser til skole er god nok. En av problemstillingene som drøftes, er om barnehagepedagogikken skal overføres til begynneropplæringen i skole, eller om barnehagen skal ta inn over seg skolens pedagogikk. Dette kan i noen grad kontrolleres gjennom nasjonal styring. Likevel viser Vuorinen (2018) til at

omsorgsdelen i praksis, når f.eks. ytre krav eller kontroll og en higen etter profesjonell status blir viktig, blir svekket i forhold til det utdanningsmessige, og barns lek blir redusert og akademisk læring favorisert. Faren med dette er at når det settes søkelys på akademisk læring, måloppnåelse og framtidig akademisk oppnåelse, synes aktiviteter som omsorg å havne i periferien. Når så denne terminologien får virke i en organisert hverdag, med vekt på strategier og samordnede tiltak, blir annen tilrettelegging, for eksempel tilrettelegging av barnas emosjonelle eller sosiale vekst, verken anerkjent av forskere eller barnehagepersonalet (Vuorinen, 2018).

## 6.5 Samfunnsmandat og realisering i praksis

I vårt utvalg ser vi at mange av artiklene understreker barnehagens samfunnsposisjon og institusjonens mange oppgaver, og at ansvarsområder tematiserer utfordringer relatert til denne posisjonen. Flere er kritiske til at barnehagen presses fra et markedsliberalistisk verdiregime som står i kontrast både til barnehagens tradisjon og til nyere visjoner om barnehagen som arena for deltakelse, demokratiske prosesser og brobyggende dialog mellom ulike aktører.

### 6.5.1 Barnehagen som samfunnsinstitusjon

Internasjonalt har barnehager de senere år fått en stadig sterkere posisjon som samfunnsinstitusjon og velferdsarena. Det understrekes at barnehager er et sted som skal oppfylle viktige samfunnsanliggender. Artiklene fokuserer både på barnehagen som et kompensatorisk tilbud – et sted som kan bidra til sosial utjevning og demokratisering – og som en kvalifiseringsarena til beste for barn og samfunnet. I kildene våre problematiseres det i hvilken grad dette krevende samfunnsmandatet kan ivaretas dersom markedskreftene i for stor grad får styre sektoren (Mitchell, 2019).

White og Friendly (2012) understreker at barnehagen som samfunnsinstitusjon synes å få omfattende oppgaver. Den skal bidra til at barn blir skoleklare, bidra til å løse utfordringer med barnefattigdom og bidra til likestilling og økte muligheter for kvinner på arbeidsmarkedet. Barnehagens oppdrag forstås med andre ord som flerfasettert og ambisiøst. Dette er massive oppgaver, som fortolkes ulikt i forskjellige land.

Også Mitchell (2019) har studert hvordan barnehagen forventes å adressere sosiale problemer, samt å forberede barn til å lykkes i sin framtidige akademiske utvikling. Det ansees som en langsiktig økonomisk investering for et lands beste. Når barnehager gis så store og gjennomgripende ansvarsfunksjoner og det investeres bredt i virksomheten, aktiverer det mange ansvarssystemer. I private barnehager vil også kravet til profitt for de private aktørene selv og investorene ha betydning for barnehagenes realisering av sitt mandat. Dette kan ideologisk sett stå i kontrast til tanken om barnehage som arena for demokratisk deltakelse og barn som borgere og om individet og fellesskapet som viktig for hverandre (Mitchell, 2019).

At barnehagen tilskrives viktige samfunnsfunksjoner, ser vi i et eksempel fra Storbritannia, hvor barnehagen – på linje med andre samfunnsinstitusjoner – tenkes å skulle bidra i en nasjonal investeringsprosess for å bekjempe terror og ekstremisme (Robson, 2019). Satsingen har blant annet medført at et forhåndsdefinert sett av grunnleggende britiske verdier, «Fundamental British Values» (FBV), skal implementeres i barnehagene. Disse verdiene er demokrati, lovlighet (the rule of law), individuell frihet, gjensidig respekt og toleranse overfor andre med annen tro enn en selv (Robson, 2019). Ledere som ble intervjuet om denne satsingen, var imidlertid skeptisk til en slik form for holdningsoverføring, selv om satsingen skapte en viktig verdidebatt. Lederne mente at slike implementeringsprosesser er for styrt og i for liten grad forankres i demokratiske prosesser. Det er med andre ord mulige motsetninger mellom sentral og lokal styring av policy og verdiarbeid i barnehage. Dette er et eksempel på at det er viktig med forhandlinger og samkjøring mellom ulike nivåer for at ideer skal realiseres i barnehager. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7.6.3.

## 6.6 Utvikling av kvalitet i barnehager

Selv om kildene i utvalget er kritiske til privatisering av barnehagesektoren, synes forfatterne å akseptere mangfoldet. De er opptatt av å finne løsninger som innebærer at barn, på tross av nyliberalistiske og markedsrettede strømninger, skal få et godt og likeverdig tilbud enten de går i offentlige eller private barnehager (Haslip & Gullo, 2018; Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014; Penn, 2014a, 2014b; Ruutiainen et al., 2020).

### 6.6.1 Betydning for styring av sektoren

Selv om markedsrettingen i barnehagesektoren har vært økende de siste årene, innebærer ikke det nødvendigvis at den offentlige styringen svekkes. Fra Finland oppsummeres det at kommunale barnehageaktører på ulike nivåer legger vekt på offentlig styring av sektoren:

Even though market logics and tendencies seem to have gained a strong foothold in local policies, there is a firm commitment to universalism and maintaining public control over local ECEC provision. An interesting and important question for future research is to explore the evolution of the relationship between private providers, which increasingly often are large corporations, and municipal control and governance (Ruutiainen et al., 2020, s. 44).

I forskningen til Penn og Lloyd (Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014) kommer det fram at den offentlige styringen kan bidra til at barnehagenes sosiale og utjevne funksjon opprettholdes. Undersøkelser av ulike modeller for drift og styring av barnehagesektoren i ulike europeiske land understreker dette. Politisk stabilitet som sikrer grunnleggende verdier som likhet i tilgjengelighet og kvalitet, er nødvendig for

at barn, uavhengig av sosial klasse og av eventuelle spesielle funksjonsutfordringer, kan få et godt tilbud (Penn, 2014a). At alle får et godt tilbud, blir sett på som nødvendig for å sikre et rettferdig samfunn og unngå uheldige følger av et markedsstyrt barnehagetilbud. Norge blir trukket fram som et eksempel som på tross av høy grad av privatisering unngår markedsstyrte barnehager gjennom en politisk styring som sikrer likhet i tilbud og kostnader for foreldre (Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014). Dette drøftes også i en artikkel som presenterer en undersøkelse av kvalitet i norske barnehager med ulikt eierskap (Trøttestad & Fladmoe, 2020). Denne undersøkelsen vil bli presentert i kapittel 7.6.3.

#### **6.6.2 Betydningen av flerstemmighet**

Flere av artiklene i vårt søk argumenterer for betydningen av en demokratisk forankret innenfradefinert virksomhet hvor viktige verdier og kvalitetsforståelser utvikles i dialog og gjennom brobygging mellom deltakere på ulike nivåer i sektoren (Haslip & Gullo, 2018; Lazzari et al., 2013; Peeters & Vandekerckhove, 2015; Sheridan & Pramling Samuelsson, 2013; Saari et al., 2015). Dialoger mellom ulike interessenter og aktører forutsetter at det skapes grunnlag for fellesskap. Gjennom møteplasser og egnede forum kan det etableres og utvikles samarbeid som kan bidra til utvikling av kvalitet i barnehager (Peeters & Vandekerckhove, 2015).

Sheridan og Pramling Samuelsson (2013) ser på utvikling i svenske barnehager og understreker at kvalitet i barnehager er resultat av, og avspeiler et komplekst samspill mellom, kulturelle, kontekstuelle faktorer og dominante diskurser om barn og barndom, samt samfunnets intensjoner. De understreker at barnehager med høy kvalitet er et resultat av en samlet innsats fra interessenter i ulike systemer og på ulike nivåer: samfunn, lærere og barna. Utvikling av barnehagekvalitet krever derfor et tett samarbeid mellom aktører og premissleverandører på ulike nivåer. Samtidig sees forskning på de omfattende oppgavene sektoren står overfor når det gjelder å styrke barns læring, som et nødvendig virkemiddel for utvikling av gode barnehager.

Saari, Lehtonen, og Toivonen (2015) retter søkelyset mot innovasjonsprosesser i offentlig sektor, for eksempel barnehager. Innovasjoner settes ofte i gang ovenfra, og forfatterne slår fast at politikere (policy-makers), ledere og de som jobber i frontlinjer i sektoren, stadig utfordres til å finne kostnadsreducerende løsninger på økt etterspørsel av tjenester. Tradisjonelt er dette «top-down»-prosesser hvor mål, pris, tiltak og innsatser for å styrke kvalitet i tjenesten realiseres. Samtidig har også barnehageansatte kapasitet til endringsprosesser og setter også i gang slike. Imidlertid er det problematisk at det ofte kun er noen få og dedikerte ansatte som utfører innovasjonsoppgaver. Prosesser initiert nedenfra («bottom-up») kan også tenkes å skape ubalanse og utfordre «systemet» og skape uro og uforutsigbarhet. Utfordringen er å balansere tiltak opp mot hvordan praksis reelt sett fungerer, fordi krav og forventninger om fornyelse i offentlig sektor i så stor grad er avhengig av strukturelle faktorer. Krav og forventninger om endringer er i stor grad avhengig av strukturelle faktorer. Handlingsrommet for de ansatte er begrenset. De blir som regel

mottakere av tiltak bestemt ovenfra heller enn aktive innovatører. Kapasiteten ansatte i barnehager har til å initiere og gjennomføre endringsprosesser, blir derfor ikke godt nok utnyttet. Det gjelder særlig mellomledere (styrere). «Top-down»-tilnærminger underminerer denne gruppens betydning. Ifølge Saari, Lehtonen, og Toivonen (2015) vil en viss politisk romslighet («slack») kunne skape rom for fortolkning og variasjon i innovasjons- og implementeringsprosesser og utnyttelse av de mulighetene som ligger i styrerollen. Med dette utgangspunktet drøfter forfatterne ulike måter å skape dialog på mellom aktørene på forskjellige nivåer for å forhindre ensidige «top-down»-styring av innovasjonsprosesser.

For å lykkes i innovasjonsprosesser må ansatte få tid og rom til å delta i innovasjonsprosesser (Saari et al., 2015). Forfatterne tar utgangspunkt i en strategi for innovasjonsprosesser som betegnes som «ansatt-drevet innovasjon» (employee-driven innovation) (EDI). Poenget med denne tenkningen er å skape møteplasser mellom «top-down» og «bottom-up» innovasjon, ettersom en «top-down»- og en «bottom-up»-tilnærming kan utfylle hverandre og skape dynamikk. Ledere må være personlig involvert, og det kreves kommunikasjonsarenaer og «meklingsverktøy». I artikkelen drøftes ulike måter for å skape dialog mellom nivåene i innovasjonsprosesser (Saari et al., 2015).

Peeters og Vandekerckhove (2015) understreker at for at de utfordrende samfunnsoppgavene barnehager står overfor skal kunne realiseres, må det skapes forum hvor kompleksiteten kan drøftes. Blant annet må forskere og policyskapere etablere gode dialoger om utviklingen av barnehager og barnehagers kvalitet. Nødvendigheten av å skape møteplasser handler ikke minst om at forskere og policyskapere ofte snakker forskjellige språk og har ulike agendaer. Feltet trenger dermed oversettere, fasilitatorer og ulike forum hvor det kan bygges broer mellom aktørene.

Foreldreinvolvering er en viktig dimensjon i kvalitetsarbeid. Vuorinen (2018) finner at foreldre er opptatt av kontinuitet, inkludering, likhet, kunnskap, åpenhet og teambygging. Forholdet mellom foreldre og personalet bygger på prinsipper om likeverdighet, gjensidighet og komplementering. Teambygging blir sett som viktig ut fra at foreldre og personalet deler uro og gleder når det gjelder barnets oppdragelse, og et ønske om å støtte barnet i hverdagen. Derfor er foreldres erfaringer og samspill mellom foreldre og personalet en sentral del av kvalitetsforståelsen i barnehager. Vuorinen (2018) finner at relasjonene mellom foreldre og personalet har utviklet seg og blitt dypere over tid, og foreldre viser tiltro til personalets bedømminger og kunnskap. Praxis er sett på som transparent når personalet ikke bare informerer foreldre om aktiviteter, men også deler de underliggende ideene bak aktivitetene. Foreldre beskriver personalet som «profesjonelle» når de handler i kraft av sin rolle.

I en artikkel som beskriver utviklingen av barnehagesektoren i Emilia-Romagna, vektlegges det at utvikling av barnehager og barnehagesektoren er en sak for hele samfunnet (Lazzari et al., 2013). Det trengs samarbeid mellom lokale myndigheter,

barnehageansatte, foreldre og forskere. Formålet har vært å utvikle barnehager som bygger på et antifascistisk og demokratisk grunnlag. Lazzari, Picchio og Musatti poengterer betydningen av å utvikle barnehager som et offentlig gode med realisering av demokratiske prosesser i barnas hverdagsliv. Tankesett, væremåter og handlinger må knyttes til relatering og «living together». Respekt for barna og involvering av foreldre, samt nettverk som samarbeider om utviklingen, er nødvendige forutsetninger. Målet har vært, og er, å fremme en visjon av barnehager som et offentlig gode gjennom demokratiske styringsprosesser på alle nivåer: kollektive valg av det som ansees som godt, med muligheter for lokale utprøvinger, der lokalmiljøet også deltar. Gode barnehager er dermed bygd på et verdigrunnlag som er utviklet gjennom demokratiske prosesser.

### **6.6.3 Eierskapets betydning for kvalitet i barnehager**

Kildene i utvalget artikulere ikke, med unntak av to norske artikler, eieres betydning for kvalitetsutvikling. Selv om det er kilder som ikke er fanget opp i vårt litteratursøk, gjenspeiler det sparsomme resultatet det Haugset (2019) finner i en gjennomgang av forskning av eierskapets betydning for kvalitet i norske barnehager.

Trætteberg og Fladmoe (2020) gjennomførte en survey-undersøkelse som ble distribuert til de fleste Oslo-barnehagene. Målsettingen var å undersøke om det var forskjeller i foreldretilfredsheten i kommunale, ikke-kommersielle private og kommersielle barnehager. Hovedresultatene var todelt. Selv om det var små forskjeller i tilfredsheten med tilbudet, var foreldre med barn i private ikke-kommersielle barnehager noe mer fornøyde enn foreldre med barn i kommunale og private kommersielle barnehager. Det andre hovedfunnet var at foreldres tilfredshet så ut til å henge sammen med kvaliteten på matserveringen. Ifølge Trætteberg og Fladmoe kan de små forskjellene de finner mellom barnehager med ulikt eierskap med hensyn til tilfredshet med tilbudet, tilskrives den stramme styringen av norske barnehager, for eksempel når det gjelder strukturelle rammer. Den eneste ekstra kostnaden det er lovmessig grunnlag for at eiere kan regulere, er kostnader til matservering. Private barnehager ser ut til å bruke denne friheten til å imøtekomme foreldres preferanser. Når Oslo kommune velger å ikke gjøre det samme, kan det, ifølge forfatterne, være av hensyn til familier med dårlig råd. De små forskjellene man finner mellom barnehager med ulike eierskap med hensyn til foreldretilfredshet, kan tilskrives den sterke statlige reguleringen av norsk barnehagesektor som vi tidligere har vært inne på (Lloyd, 2019; Lloyd & Penn, 2014; Ruutiainen et al., 2020). Det er også en forklaring som drøftes av forfatterne av den omtalte artikkelen (Trætteberg & Fladmoe, 2020).

Den andre artikkelen i utvalget som direkte tar opp eierskapets betydning for kvalitet, bygger på en observasjonsundersøkelse i 206 grupper med småbarn (Bjørnstad & Os, 2018). Observasjonene er gjennomført med det amerikanske verktøyet ITERS-R. ITERS-R undersøker det som kan betegnes som global kvalitet, altså et bredt spekter av kvalitetsvariabler som omfatter alt fra fysisk miljø ute og inne, rom og

materiell, gjennomføring av hverdagssituasjoner, sikkerhet og helseforebyggende praksiser, til språk, samspill og kommunikasjon. Svakheter ved ITERS-R er blant annet at det ikke går i dybden på variablene, og at det, særlig når det gjelder samspill, er et minimumsverktøy. Det vil si at det er lett å oppnå høye skårer. Bjørnstad og Os (2018) rapporterer at de ikke finner forskjeller mellom kommunale og private barnehager i utvalget. En mulig forklaring kan være at man i denne undersøkelsen ikke skiller mellom kommersielle og ikke-kommersielle private barnehager (se også Haugset, 2019).

#### **6.6.4 Strukturkvalitet og sammenhenger mellom rammer og prosesser**

Nasjonale rammeverk definerer rammene for arbeidet i barnehagen og er premissleverandør for mange av de strukturene som barnehager må forholde seg til, og med det kvaliteten som disse strukturene gir rom for. Av det totale utvalget på 34 artikler var det bare fire artikler som omhandlet dette temaet.

Samuelsson og Sheridan (2004) drøfter ulike sider ved kvalitet i barnehager, som kostnader, oppholdstid og tilbud til barn med spesielle behov, og diskuterer trender relatert til utvikling av pedagogisk innhold og profil for utvikling, lek og læring. Det viser seg at styrket strukturkvalitet ofte er nødvendig for å forbedre prosesskvalitet. Dette er i overensstemmelse med det Saari og medarbeidere (2015) finner i sin gjennomgang av flere studier. Her kommer det fram at det ser ut til å være en sammenheng mellom strukturkvalitet og prosesskvalitet. Strukturkvaliteten ser ut til å ha betydning for læring, utvikling og trivsel i barnehager (jf. Melhuish & Gardiner, 2019).

Dette følger Sheridan og Pramling Samuelsson (2013) videre opp når de drøfter betydningen av kvalitet i barnehager. Forfatterne viser at høykvalitetsbarnehager gjør en forskjell sammenlignet med barnehager med lav kvalitet for barnas læringsprosesser og for deres kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling. Gode barnehager kan styrke barns læring, selvfølelser og holdninger til læring. Forfatterne påpeker at svensk barnehagepedagogikk er i endring. Det har blitt et sterkere fokus på kvalitet i barnehager. Det innebærer at det legges større vekt på innholdet barna møter i barnehagen, og på kvaliteten i interaksjoner og kommunikasjon. At kvaliteten er god, sees som viktig både for det enkelte barn og for samfunnet som helhet. De understreker derfor at det er nødvendig å vektlegge og være oppmerksom på det gjensidige forholdet mellom policy, syn på barn og barnehagens pedagogikk og læringsbetingelser.

Rege, Solli, Størksen og Votruba (2018), som tar utgangspunkt i norske forhold, mener at det er en ubalanse mellom barnehagenes pedagogikk og styringen av sektoren, det som Sheridan og Pramling Samuelsson (2013) betegner som policy. De hevder at norske barnehager har hatt for høy grad av frihet med hensyn til pedagogisk innhold. Slik frihet kan medføre forskjeller i prosesskvalitet mellom barnehager. Slike forskjeller kan igjen ha betydning for barnas relasjonskompetanse og forståelse for emosjoner. Ifølge Rege og medarbeidere (2018) må emosjoner og



relasjonsferdigheter styrkes i barndommen for at styrkingen skal ha en varig effekt. Uheldigvis, mener de, måles ikke emosjonsforståelse og relasjonsferdigheter i undersøkelsen deres. Det har sammenheng med mangel på valide tester i en norsk kontekst på disse områdene. Men selv om disse ferdighetene er vanskelig å måle, er de blant de nøkkelferdigheter barna må tilegne seg for å bli klare for skolen. Mangelen på valide mål medfører at det ikke er spesifikke retningslinjer for hvordan barnehager skal iverksette fagområdene, og barnehagelærere har ingen standarder for barns utvikling på disse områdene.

Det fysiske miljøet i barnehager sees gjerne som en del av barnehagens strukturkvalitet, og som vi har vært inne på, ser det ut til å være sammenhenger mellom strukturkvalitet og prosesskvalitet (jf. Melhuish & Gardiner, 2019). I likhet med Pramling Samuelsson og Sheridan (2004) understreker Berti, Cigala og Sharma (2019) betydningen av det fysiske miljøet i barnehager for barnehagens kvalitet. Derfor er det nødvendig med et økt fokus og et mer bevisst forhold til dette aspektet ved kvalitet. Berti og medarbeidere påpeker at det nå er en gryende forståelse for sammenhenger mellom barnehagers fysiske miljø og barnas mentale utvikling. Den begynnende bevisstheten og forståelsen vi har i dag, kan inspirere og gi retning til nye innfallsvinkler og mer forskning som undersøker sammenhenger mellom fysiske rom og psykisk helse. Det inkluderer både barns atferd og handlinger, og kognitive og emosjonelle sider ved barns utvikling. Forfatterne mener også at denne kunnskapen må få følger for hvordan barnehager arbeider med det fysiske miljøet. Barnehager bør oppfordre og legge til rette for lek på grunnlag av forståelse for rom og hvordan de i rommene kan legge til rette for lek og aktiviteter ut fra tematiske områder. Utstyr og materialer bør være tilpasset barnas alder og samtidig gi muligheter for læring (Berti et al., 2019).

Dokumentasjon har blitt en viktig del av barnehagers virksomhet. En svensk undersøkelse (Löfdahl Hultman et al., 2015) retter søkelyset mot hva som synliggjøres og dokumenteres i barnehagers virksomhet. Det hele sees i lys av nåtiden, hvor barnehager fungerer innenfor et spenningsfelt mellom markedstilpasning og statlig kontroll. Foruten policydokumenter bygger analysen på samtaler og intervjuer med barnehagelærere og ledere på kommunalt nivå. Forfatterne mener å se klare tendenser til at barnehagene i stor grad dokumenterer de aspektene ved virksomheten som kan relateres til læring og målbare kompetanseområder. Andre sider ved den profesjonelle yrkesutførelsen, som omsorgsaspekter, som ofte vektlegges av forskere, blir i liten grad dokumentert og dermed underkommunisert (jf. Rege et al., 2018). Barnehagelærere som er intervjuet i studien, synes i stor grad å dokumentere sider ved virksomheten som er gjenstand for ytre granskning og kritisk vurdering. Policykravene som rettes mot for eksempel omsorg, er utydelige og gis dermed liten plass i dokumentasjonsprosesser. Forfatterne hevder også at barnehagelærere i liten grad snakker med sine ledere om omsorg. Materialet i artikkelen er fra Sverige, men problematikken er interessant også for norske forhold. Det overordnede kritiske argumentet i artikkelen er at

barnehagelæreres synliggjøring av sin daglige virksomhet handler om kunne gjøre rede for målbare aspekter; med andre ord defineres profesjonens yrkesutøvelse i stor grad av press og krav om markedstilpasning.

#### **6.6.5 Overgang fra barnehage til skole**

Overgang fra barnehage til skole er en viktig del av debatten, som også henger sammen med tanken om livslang læring. Problemstillinger som gjelder dette temaet, har vært oppe til debatt i lang tid, i en stadig jakt etter gode overgangsordninger og overganger. Undersøkelser viser imidlertid store variasjoner mellom barnehager i ivaretagelsen av overgangen barnehage–skole (Rege et al., 2018).

En australsk undersøkelse ser på overgangen mellom barnehage og skole ved å se på hele aldersspennet fra fødsel til åtteårsalderen og videre på sammenhenger med senere skolegang (Petriwskyj et al., 2013). Forfatterne viser til forskning som finner at det er mulig å skape sammenhenger mellom barnehagens rammeplan og skolens læreplan (Australian Curriculum). Ved å skape slike sammenhenger kan man gjøre overgangen mer sømløs og bidra til kontinuitet i utdanningsløpet uten å kompromittere ideologier og kvaliteter i barnehagene.

Imidlertid synes introduksjonen av en skolerettet didaktisk pedagogikk med et smalt akademisk innhold for små barn å være mindre heldig. En slik tilnærming ivaretar i liten grad ikke-kognitive faktorer. Resultatene fra denne undersøkelsen tyder på at når barnehagelærere og skolelærere arbeider på tvers med overgangen til skole, oppstår det spenninger på grunn av ulike pedagogiske og ideologiske tilnærminger og posisjoner. Det representerer både utfordringer og muligheter til å finne felles løsninger. Petriwskyj og medarbeidere (2013) understreker imidlertid at barnehageideologier har et sterkt potensial for å skape gode tilnærminger i arbeidet med å bidra til gode overganger mellom barnehage og skole.

Barnehagepedagogikkens ideologier representerer rammer som har dybde og bredde når det gjelder læring, og genuine interesser for slike endringsprosesser. Slik kan en barnehagepedagogisk tilnærming skape gode rammer for overgang til skole (Petriwskyj et al., 2013).

#### **6.6.6 Ansattes arbeidssituasjon**

Når barnehagene har så omfattende, og i noen grad motstridende, samfunnsoppgaver, kan det skape stress for de ansatte i feltet. Dette er en problemstilling som kun er direkte tatt opp i én av kildene i utvalget for denne kunnskapsstatusen. I undersøkelsen, som er gjennomført i Norge, studeres barnehagestyreres opplevelse og håndtering av stress som de opplever i sitt arbeid (Kristiansen et al., 2021). Håndtering av stress er en utfordring i en tid med stadig endringer i retningslinjer ovenfra og nye krav i tillegg til en allerede krevende arbeidssituasjon. De viser til resultatene fra spørreundersøkelser i Starting Strong, TALIS der det rapporteres at styrere opplever skiftende krav, lite ressurser økonomisk og materielt og mangel på ansatte som hovedårsaker til stress. Ifølge styrerne i undersøkelsen til Kristiansen, Rydjord Tholin og Bøe (2021) var det som skapte stress, at de administrative oppgavene var overveldende, at det var

utfordrende å lede de barnehageansatte, og at de ikke fikk nok støtte i arbeidet. Videre så det ut til at styrerne ikke hadde hensiktsmessige strategier for å håndtere stresset de opplevde. For styrernes arbeidssituasjon skal bli bedre, må styrerne tilføres ressurser slik at de kan konsentrere seg om ledelsesoppgaver, og slik at de får kunnskaper om hvordan de kan håndtere stresset i hverdagen (Kristiansen et al., 2021).

## 6.7 Oppsummering

Det som var særlig framtrødende i kildene som ble vurdert som relevante for eieres rolle i utvikling av barnehagekvalitet, var for det første at fokuset i litteraturen var på formen på eierskapene, altså om eierskapet var offentlig eller privat. I tillegg var begrepsbruken uklar. Det var derfor vanskelig å vurdere om fokus var rettet mot eiere eller mot andre aktører, for eksempel styrere og andre ledere.

Noe som kjennetegnet kildene der eiere eksplisitt var tema, var diskusjoner omkring bakgrunn for, og mulige konsekvenser av, henholdsvis offentlige og private eierskap; særlig var det diskusjoner om konsekvenser av kommersiell drift av barnehager. De fleste av disse kildene uttrykte bekymring for at barnehager i økende grad blir drevet kommersielt. Kommersiell drift ble sett som en markedsretting av barnehagesektoren og som en del av nyliberalistiske strømninger der foreldres valgfrihet og konkurranse mellom barnehager vektlegges, og der barn sees som en investering som vil gi avkastning i framtiden. Kildene formidlet en klar bekymring for konsekvensene av en markedsretting bygd på nyliberalistisk ideologi. Bekymringen var dels knyttet til at kommersiell drift bryter med prinsippet om likeverdige tilbud til barn fordi ressurssterke foreldre kan velge tilbud, mens barn fra mindre ressurssterke hjem eller med særlige behov ikke får tilgang til attraktive barnehager. Dels var det en uttalt bekymring for en akademisk «push-down» og en skolifisering av barnehagenes innhold. Samlet sett ble disse tendensene sett som en underminering av barnehagen som et kompensatorisk tilbud, dvs. et tilbud som kan bidra til sosial utjevning både gjennom tilgang til likeverdige barnehager og gjennom et innhold som ikke bare er en kvalifiseringsarena for framtidig skolegang. Dersom kvalifiseringsoppgavene tar overhånd, kan det innebære at mer diffuse, men likevel viktige deler av barnehagenes oppgaver, som for eksempel omsorg og muligheter til medvirkning og demokratisk deltakelse, må vike plassen for et mer konkret og målbart innhold. Barnehagene skal også gi omsorg og gi muligheter til demokratisk deltakelse gjennom rom til deltakelse i og innflytelse over egne hverdagsliv. Det ser ut til å være en sentral del av samfunnsmandatet i de landene som er representert i litteraturen. I tillegg er dette også rettigheter som er nedfelt i FNs barnekonvensjon (Forente nasjoner, 1989).

Det som kanskje er det mest overraskende resultatet av litteraturgjennomgangen så langt, er at til tross for den relativt samstemmige bekymringen for markedsretting og nyliberalisme var de fleste forfatterne i de utvalgte kildene opptatt av å finne løsninger for en sameksistens mellom offentlige og private eierskap. For å unngå de

uheldige konsekvensene av private, og da særlig kommersielle, eierskap i barnehager, påpekes det at det trengs en stabil og relativt sterk styring fra offentlige myndigheter. Norge ble i den sammenhengen trukket fram som et foregangsland med tak for foreldrebetaling og med lovverk og rammeplan som regulerer rammer og innhold i barnehagene.

En klar tendens i den utvalgte litteraturen var at barnehagers oppgaver og innhold ikke er noe som kan bestemmes ovenfra. For at barnehager skal kunne oppfylle sine funksjoner som samfunnsinstitusjoner, er det nødvendig at aktører på alle nivåer deltar i diskusjoner og forhandlinger om barnehagers funksjon, organisering og innhold. Og da må det etableres forum og møteplasser og bygges broer mellom ulike nivåer. Konsekvensene av en slik tilnærming er at den offentlige styringen ikke må være så stram at den ikke gir muligheter for kulturelle og lokale tilpasninger nettopp gjennom flerstemmige prosesser. For å snu på det afrikanske ordtaket om at det trengs en hel landsby for å oppdra et barn, kan man si at det trengs et helt samfunn eller en hel kommune for å skape en god barnehage.

Som før nevnt er det kun to artikler i utvalget som har undersøkt eierskapets betydning for kvaliteten i barnehager. Begge artiklene er norske og bygger på undersøkelser i en norsk kontekst. Ut fra disse to artiklene ser det ut til at det er minimale forskjeller mellom barnehager i privat og offentlig eierskap. Den eneste forskjellen som kommer fram, er at foreldre som har barn i små, private barnehager, synes å være noe mer fornøyde enn resten av utvalget. Videre så det ut til at foreldretilfredshet har sammenheng med kvaliteten på matserveringen.

Noen av de utvalgte kildene går mer konkret inn i barnehagenes indre liv. Det framheves at det er viktig med gode strukturelle rammer og et godt fysisk miljø, fordi dette har betydning for barnehagenes muligheter til å skape gode hverdagsliv med omsorg, lek og læring. Videre framkommer det at barnehager gjerne dokumenterer aspekter ved barnehager som er målbare, mens mer komplekse, men viktige, aspekter i barnehagers hverdagsliv vanskelig lar seg dokumentere og måle. Det innebærer at disse aspektene i liten grad kommer fram i barnehagers dokumentasjon av sitt pedagogiske arbeid, og heller ikke i tilstrekkelig grad gjøres til gjenstand for forskning.

Selv om mange kilder nevner presset på barnehagelærere, er det kun én artikkel i utvalget som er viet denne problematikken. Den presenterer en norsk undersøkelse som ser på barnehagestyreres opplevelse av stress og strategier for å håndtere stresset. Resultatene viser at styrere opplever stress i sitt daglige arbeid. For å minske stresset anbefales det å begrense endringer og krav ovenfra, slik at styrerne får tid til å konsentrere seg om blant annet ledelse av personalet.

Resultatene fra kunnskapsstatusen så langt bidrar med kunnskaper som er nyttige i prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i

barnehagen». De gir indikasjoner på hvor skoen trykker også i norsk barnehagesektor. Videre gir de holdepunkter for hvordan man bør arbeide for likeverdige barnehager på tvers av eierskap. Resultatene understreker betydningen av at aktører på alle nivåer er med i forhandlinger og refleksjoner i spørsmål som angår barnehagenes kvalitet. Denne kunnskapen er særlig nyttig i veiledningsprosessen og dialogen mellom barnehageeierne og forskerne i dette prosjektet. Med utgangspunkt i de analysene vi har gjennomført til nå, tegner det seg også kunnskaper som er aktuelle i det videre arbeidet med å utvikle indikatorer som kan støtte eieres arbeid med kvalitet i barnehager. Det er neste trinn i analyseprosessen av dette materialet.



## 7 Privat og offentlig samvirke i norsk barnehagesektor

Styringsstrukturen i barnehagesektoren er som før nevnt kompleks. Det er kommunene som har ansvaret for barnehagetjenestilbudet i sin kommune. Ifølge Børhaug (2021) er kommunene på den ene siden underlagt offentlig styring fra kommunestyre og administrasjon, samtidig som de er konkurrenter med de private barnehagene på andre områder. Siden private eiere ikke er underlagt samme styring som de kommunale, kan de for eksempel tilpasse seg markedet bedre. Dette vil kunne være et incitament til å bidra til å skape et mangfold i barnehage tilbudet.

### 7.1 Samordning mellom ulike eierskap

Ulike eiere har ulike måter å engasjere seg på i det pedagogiske innholdet i barnehagene. Noen eiere lar barnehagene drive forholdsvis fritt. Andre griper aktivt inn i det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Det er likevel ikke slik at alle eierorganisasjonene har barnefaglig kompetanse i ledelsen (Børhaug, 2021), så utfallet av et eventuelt eierengasjement vil sannsynligvis være ulikt.

Når det gjelder samordning av felles prosjekter og felles satsinger mellom kommunale aktører og private eiere, viser Børhaug (2021) at det kan være vanskelig å få det til å fungere i noen kommuner. Det er opp til private eiere om de vil ta del i disse fellesskapene. Når det gjelder innholdet i barnehagen, kan ikke kommunene pålegge private eiere å samarbeide så lenge de oppfyller barnehagelovens krav. Flere private eiere er også av den oppfatning at måten kommunene forvalter eieransvaret på, er utdatert, og at det er i de private barnehagene innovasjonen skjer. Dette kan skape motsetninger mellom private og kommunale eiere og dermed motarbeide muligheter til å skape et samordnet barnehagefelt (Børhaug, 2021, s. 156). Det kan synes som om «frihet, næringsorientering og rom for spissing peker seg ut til å stå i motsetning til en kommunal samordningstanke» (Børhaug, 2021, s. 167). Videre kan full barnehagedekning og konkurranse om barna i barnehagefeltet bidra til å forvanske samarbeidet mellom kommunene og private barnehageeiere.

Når det gjelder samarbeid i barnehagefeltet viser Granrusten (2016) til en evaluering gjort av Danmarks evalueringsinstitutt av undersøkelser som er gjort mellom kommunenivået og barnehagene. Evalueringen viser at samarbeid mellom kommuner og barnehager er med på å styrke strategiarbeidet i barnehager. På kommunalt nivå har barnehagene alltid måttet kjempe med skolen om oppmerksomhet, økonomi og å bli sett. I tillegg har evalueringen styrket et viktig ledd på barnehageområdet. Tettere kontakt mellom kommunal områdeledelse og barnehagene gjør at barnehagene har blitt mer synlige på politisk nivå. Det er i slike sammenhenger, hevder Seland (2009), at pedagogiske organisasjoner i økende grad blir tvunget til å forholde seg til begreper som markedsøkonomi, produktivitet og effektivitet. De må derfor argumentere gjennom et fagspråk som ikke gjenkjennes i barnehagefeltet.

De ulike rollene som kommunene har gjennom både å være eier og tilsynsmyndighet, har bydd på problemer i en del sammenhenger. For at kommunene skal kunne skille disse rollene fra hverandre, ble det fra 1. januar 2021 innført lovkrav om uavhengig organisering av kommunenes oppgaver som eier og myndighet (Kunnskapsdepartementet, 2021b, s. 32). Disse oppgavene skal altså gjennomføres uavhengig av hverandre. Som før ligger det overordnede ansvaret hos kommunene som barnehagemyndighet. De har hatt, og har, som oppgave og ansvar at alle barnehager i kommunen forholder seg til lov og forskrifter. Rammeplanen har også krav som barnehager har fått ansvar for å implementere. Her har kommunen en veiledningsplikt (Kunnskapsdepartementet, 2021b, s. 39).

Ulike vurderingsmåter har blitt prøvd ut i ulike sammenhenger når det gjelder tilsyn i barnehager. En modell er vurderinger som ikke gjøres av likemenn. En annen modell er at vurderinger gjøres etter likemannsprinsippet av personer som er spesialister på kvalitetsutvikling i barnehager. Kommuner har inntil nylig opptrådd som både tilsynsmyndighet og som barnehageeier. Nå når disse to rollene skal skilles fra hverandre, blir det spennende å se hvordan kommunene velger å organisere tilsynet og eierforholdet, og hvordan organiseringen vil fungere.

Det har i den senere tid skjedd endringer i kommunenes forvaltningsnivå, ikke minst gjennom innføring av en flatere struktur. Granrusten (2016) viser til at ved å endre kommunale styreres formelle lederrolle, «... fra å være underlagt en kommunal etatsleder til å bli enhetsleder eller virksomhetsleder og en del av rådmannens styringsnivå» (Granrusten, 2016, s. 241), vil det bli lettere å kombinere en ledelse med god informasjonsflyt i organisasjonen gjennom at den går «innad, på tvers, nedad og oppad», altså både vertikalt og horisontalt. Dette vil kunne gjøre samarbeidet innad i kommunen og samarbeidet med private barnehager enklere, og kanskje legge til rette for et godt samarbeid mellom private og kommunale eiere (Granrusten, 2016).

## 7.2 Kvalitetsdimensjoner – kommunale og private eiere

Haugset (2019) har sett på forskjeller i barnehagekvalitet etter eierskap gjennom en analyse av 23 relevante forskningsarbeider i perioden 2008–2018. Med utgangspunkt i det faktum at barnehageeieres ansvar er blitt tydeliggjort, ser hun på forskjellene ved kvalitetsdimensjonene pedagogisk virksomhet, sosial og integrerende virksomhet og trygt barnetilsyn.

Det er store forskjeller mellom barnehagene, både i størrelse og driftsform, men alle er forpliktet til å gi likeverdige tilbud av høy kvalitet. De siste årene har det blitt stadig flere store aktører. Haugset (2019) sier at det både nasjonalt og internasjonalt er økt faglig debatt om eventuelle konsekvenser av privatisering for kvaliteten i barnehager. I artikkelen søker hun å utvikle et analyseverktøy for kvalitet, og hun ser virksomheten i lys av tre ulike kvalitetsdimensjoner:



- (1) *pedagogisk virksomhet* (utvikling av barnets personlige og sosiale kompetanse, skoleforberedelse og investering i framtidens kunnskapssamfunn)
- (2) *sosial utjevning og integrering* gjennom inkludering av utsatte grupper og prioritering av barn med spesielle behov
- (3) *barnetilsyn og service* (som er tilpasset til familiens behov, og som muliggjør deltakelse i arbeidslivet)

Haugset (2019) sier videre at en innen alle tre dimensjonene kan snakke om strukturprosess-/innholds- og resultat kvalitet. Det er en konkurransesituasjon i barnehage-Norge, dels skapt av full barnehagedekning, fritt brukervalg og markedsstyrte mekanismer, som kan påvirke kvaliteten i barnehager, men hun hevder at barnehagelærernes profesjonsmonopol kan utjevne forskjellene.

Haugsets (2019) konklusjon er at det er små forskjeller mellom private og kommunale barnehager når det gjelder sammenhenger mellom pedagogisk virksomhet og eierskap. Hun påpeker at det er gjort lite forskning på barnehagens sosiale funksjon, men at denne funksjonen vektlegges mest av de kommunale barnehagene. Kommunale barnehager har en mer sosial opptakspraksis og tar mer ansvar for barn med særskilte behov. Hun peker også på at kommunale barnehager har mer kontakt og samarbeid med andre kommunale instanser enn private.

De private barnehagene vektlegger mest synliggjøring av barne kvalitet utad, for eksempel ved å prioritere innholdsmomenter som medfører at den pedagogiske virksomheten blir mer synlig og profilert.

Haugset (2019) påpeker også at barnehagestørrelse ser ut til å bety like mye som eierskap når det gjelder fysiske fasiliteter, informasjon og foreldrekontakt, noe det er delvis støtte for i forskning (se f.eks. Gjerustad et al., 2020). Videre understreker hun at det trengs mer kunnskap om dikotomien kommunal–privat, og etterspør mer kunnskap om hvorvidt intensjonen om likt tilbud til alle realiseres på tvers av eierskap.

### 7.3 Sterkere statlig styring

Styring fra statlige myndigheter, kommune og eiere kan ta ulike former. Staten har gjennom sitt engasjement i barnehagesektoren lagt rammer for barnehagen, også ved å utvikle og ev. finansiere ulike tiltak for sektoren (for eksempel *De utrolige årene*, som Helsedirektoratet finansierer). På samme måte har Utdanningsdirektoratet produsert flere nettressurser som barnehagene står fritt til å bruke. Utdanningsdirektoratet har en autoritet på feltet, slik at dette materialet også indirekte kan være med på å signalisere hva som er viktig, og hva eierne og det pedagogiske personalet bør fokusere på.

Det betyr at det statlige engasjementet omfatter mer enn å skape rammer for virksomheten; staten vil også påvirke innholdet i barnehagen. Dette går under det Borgund og Børhaug (2016) kaller *kapasitetsbyggende karakter*, og kan medføre at barnehageeiere føler seg forpliktet til å følge ulike politiske føringer, som det kan være vanskelig å holde seg oppdatert på.

Eiere står mellom staten og den enkelte barnehage. Børhaug og Gotvassli (2016) viser hvordan en eier blir en iverksetter av statlig barnehagepolitikk. De understreker at i styringsrelasjoner kan eier og barnehageansatte ha divergerende synspunkter på hva det betyr å være ansvarlig for barns læring, og hvilken rolle styrere har som faglig leder for barnehagene.

## 7.4 Endret pedagogisk innhold – mot læring

I 2006 ble barnehagen en del av utdanningssystemet og flyttet fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet (fra 2012 har de tilhørt Utdanningsdirektoratets virkefelt). Det kan være at dette har fått noen konsekvenser for den dreiningen som har funnet sted i norske styresmaktens målsetting med barnehagen, mot større vekt på at barn skal lære noe i barnehagen. Borgund og Børhaug (2016) viser til hvordan Stortingsmelding 19 (2015-2016) – *Tid for lek og læring* (Meld. St. 19, 2015-2016) har som mål at barnehagen skal være en del av et løp med livslang læring for en kompetent arbeidsstyrke (Borgund & Børhaug, 2016). De viser videre at regelverk, økonomiske incentiver og tydelige veiledninger som klargjør ansvar og gir redusert rom for lokal skjønnsutøvelse, samordner de politiske målene bedre. Det kan være viktig å passe på at barnehagens mandat ikke blir undergravd, siden det er tendenser til at barnehagepedagogikken blir preget av en tankegang som hører skolen til – ikke minst i forståelsen av hva som er læring, og hvordan læring skal foregå, og til at barnehagen på den måten får mer og mer en rolle som en skoleforberedende institusjon.

## 8 Forutsetninger for kvalitet

### 8.1 Ansattes kvalifikasjoner

I Hurdalsplattformen (Regjeringen, 2021, s. 51) skisseres det at pedagognormen skal styrkes ved at det stilles krav til at 50 prosent av de ansatte skal være utdannet som barnehagelærere, og at det skal være én pedagogisk leder pr. syvende barn under tre år og minst en pedagogisk leder pr. 14. barn over tre år. Videre er det en målsetting å øke andelen fagarbeidere til 25 prosent. Etersom ansattes utdanningsnivå synes å ha betydning for kvaliteten i barnehager, er en styrking av ansattes formelle kvalifikasjoner et viktig tiltak (Bjørnestad et al., 2020; Bjørnestad & Os, 2018; Manning et al., 2017).

I 2021 hadde ca. 42 prosent av de ansatte i norske barnehager utdanning som barnehagelærere (Utdanningsdirektoratet, 2022b). Forskjellene mellom kommunale og private barnehager er minimale. Derimot var det i 2021 hele 30 prosent av barnehagene som ikke oppfylte normen for pedagogisk bemanning. Heller ikke her var det nevneverdige forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Derimot var det store forskjeller mellom deler av landet. I Oslo var det 55 prosent av barnehagene som ikke oppfylte pedagognormen, mens det i Trøndelag kun var ni prosent. På landsbasis mangler 2200 årsverk for å oppfylle pedagognormen (Utdanningsdirektoratet, 2022a). Dette er i seg selv bekymringsfullt, men det gir ekstra grunn til bekymring når søkningen til barnehagelærerutdanningen i 2022 er synkende (Sandgrind, 2022). Det kan bety at det i de nærmeste årene kan bli vanskelig å nå målet om at halvparten av alle ansatte i barnehagene skal ha utdanning som barnehagelærere.

Som vi har vært inne på, er altså forskjellene minimale mellom kommunale og private barnehager i andel ansatte som har barnehagelærerutdanning. Derimot er det betydelige forskjeller mellom de ulike eierformene i andelen ansatte som har utdanning som barne- og ungdomsarbeidere. Mens kommunale barnehager oppfyller målsettingen med en andel av barne- og ungdomsarbeidere på 28 prosent, er det i barnehager med privat eierskap kun 17 prosent av de ansatte som har utdanning som barne- og ungdomsarbeidere (Utdanningsdirektoratet, 2022b). Fra 2016 til 2021 har andelen barne- og ungdomsarbeidere i norske barnehager (uavhengig av eierform) kun økt med to prosent, mens økningen av barnehagelærere har vært noe høyere (Utdanningsdirektoratet, 2022b). Men det er altså særlig de private barnehagene som har et etterslep når det gjelder andel av barne- og ungdomsarbeidere. Skotheim (2019) stiller spørsmål til om årsaken kan være bakenforliggende økonomiske motiver.

Som vi har vært inne på i rapportens kapittel 3 og 4, sees ansattes kvalifikasjoner og kunnskaper som grunnleggende forutsetninger for at barnehager skal gi barn i barnehager et tilbud av høy kvalitet. Det handler både om ansattes formelle

kvalifikasjoner og om hvilke muligheter de har til å styrke sin kompetanse mens de er i arbeid (Kunnskapsdepartementet, 2017a, 2021a; Regjeringen, 2021).

I tillegg angir rammeplan for barnehagen mange mål for de ansattes arbeid som utgangspunkt for å vurdere barnehagens kvalitet (Kunnskapsdepartementet, 2021b, s. 68).

Storberget-rapporten (Kunnskapsdepartementet, 2021b) viser også til at det er enighet blant forskere om at personalets kompetanse og antall barn pr. voksen er de viktigste faktorene for barns trivsel og utvikling i barnehagen.

## 8.2 Satsing på kompetanse

Som et kvalitetsfremmende tiltak har Kunnskapsdepartementet i Norge publisert *Kompetanse for fremtidens barnehage – revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022* (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Dette er en revisjon og videreutvikling av strategien fra *Kompetanse for framtidens barnehage* (Kunnskapsdepartementet, 2013). Den avklarer blant annet de ulike aktørenes roller og ansvar når det gjelder kompetansen i barnehager og med det kvaliteten i norske barnehager. Strategien behandler kompetanseutviklingstiltak i barnehagen og tar blant annet for seg disse tematiske satsingsområdene: *barnehagen som pedagogisk virksomhet; kommunikasjon og språk; et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning; og barnehagens verdigrunnlag*. Strategien skal støtte opp om barnehageeiers arbeid med kompetanseutvikling og bidra til felles innsats for å øke kompetansen til alle ansatte både individuelt og i et faglig fellesskap (Kunnskapsdepartementet, 2017a, s. 8). Den viser til at for å skape en kultur for felles læring og kvalitetsutvikling i den enkelte barnehage må eier og ledelse iverksette og lede kollektive utviklings- og endringsprosesser.

Å kartlegge kompetansebehovet i barnehagen, og å ha en langsiktig plan for rekruttering og kompetanseutvikling, er strategisk viktig. Eier kan på selvstendig grunnlag initiere og legge til rette for at de ansatte får nødvendig opplæring og kompetanseheving. Eier kan sørge for at alle ansatte får en innføring i barnehagens samfunnsmandat, ansvar og innhold, og kan bidra med egne midler til kompetansetiltak, ivareta likestillingsperspektivet i rekruttering av ansatte og sørge for å ivareta samiske barns rettigheter (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Slik kan eier være med på å sikre og utvikle kvaliteten i barnehager. Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at alle ansatte uten kompetanse og erfaring fra barnehage får en innføring i barnehagens samfunnsmandat, ansvar og innhold (Kunnskapsdepartementet, 2017a).

## 9 Barnehageforskning som kan belyse eierskap og kvalitet

### 9.1 Strukturkvalitet i norske barnehager

OECD (2021) vektlegger at det må være et obligatorisk krav at alle ansatte i barnehager har relevant utdannelse. Mindre barnegrupper gir økt kvalitet i det pedagogiske arbeidet og gode leke- og læringsarenaer (Alvestad et al., 2019). På disse punktene er det gjennomgående ingen systematisk kvalitetsforskjell mellom private og kommunale barnehager (Haugset, 2019).

I lys av disse problemstillingene er kvalitetsfremmende arbeid viktige arbeidsområder for en barnehageeier. Kvalitet i norske barnehager har vært et tema som har fått større og større fokus, spesielt etter at flere forskningsprosjekt viste at kvaliteten i norske barnehager ikke er så god som en kunne håpe på (Bjørnstad et al., 2020; Bjørnstad & Os, 2018; Drugli & Berg-Nielsen, 2019; Eide et al., 2019; Eide et al., 2017; Os & Hernes, 2019). Dette har også gjort at det har blitt rettet mer oppmerksomhet mot ansvaret for kvaliteten i barnehager og mot struktur og innhold i barnehagen. En har også satt søkelys på hvor viktig det er at eier tar ansvar for at personalet har riktig og god kompetanse for å arbeide i barnehager.

Forankret i de NFR-finansierte forskningsprosjektene Goban og Blikk for Barn undersøkte Bjørnstad og Os (2018) kvalitet i norske barnehager for de yngste barna med kvalitetsmåleinstrumentet ITERS-R. De satte søkelys på mulige sammenhenger mellom kvalitet slik det måles med ITERS-R, og strukturfaktorer som eierskap, kvalifisert personale, personale-barn-ratio og gruppeorganisering. Studien tok utgangspunkt i at høykvalitetsbarnehager har høy ansatte-barn-ratio (ideelt sett 1:3 på småbarnsgrupper), stabilt personale, små grupper (ideelt sett 7–8 barn pr. gruppe) og godt utdannet personale. Studien ble gjennomført med et representativt utvalg.

Studien tyder på at det er viktig at personalet har riktig og nødvendig kompetanse. Blikk for Barn og GoBaN-studiene viser at barnehagelærere i større grad enn assistenter stimulerer barns utvikling og språk, og at forskjellene mellom barnehagelærere og ufaglærte assistenter, er signifikante (Bjørnstad et al., 2020).

Gulbrandsen og Eliassen (2013) har studert strukturkvalitet i barnehagen gjennom en spørreskjemaundersøkelse distribuert til et representativt utvalg på 1000 norske barnehager, med svarprosent på 65. Studien er en utvidet oppfølging av tidligere gjennomførte kvalitetsstudier fra 2002, 2004 og 2008. Oppfølgingsstudien kartla ulike sider ved strukturkvalitet, bl.a. stabilitet i personalgruppen, andelen mannlige ansatte og implementering av rammeplanen. Studien viser at faktorer som barnehagenes størrelse og eierform har mindre betydning for barnehagekvalitet. De strukturelle ulikhetene mellom barnehagene er redusert, og det synes i større grad å gi likeverdig tilbud til barna.

## 9.2 Bemanning i barnehagene

Det er ikke bare ansattes formelle kompetanse som synes å ha betydning for kvaliteten i barnehager. Også forholdstallet mellom barn og pedagoger og mellom barn og ansatte har betydning.

Norske barnehager fikk fra og med 1. august 2018 en lovfestet bemanningsnorm (Kunnskapsdepartementet, 2006a). Bemanningsnormen krever en grunnbemanning på minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Denne normen er i all hovedsak oppfylt. I 2021 var det kun 52 av landets 5525 barnehager som ikke oppfylte lovens krav om bemanning. Det innebærer at nærmere 900 barn gikk i barnehager som hadde lavere bemanningsnorm enn den fastsatte. Det ser ikke til å være spesifikke kjennetegn ved disse knyttet til geografi, eierform eller størrelse (Utdanningsdirektoratet, 2022a).

Selv om Utdanningsdirektoratet ikke finner at det er spesifikke forskjeller mellom barnehager med ulike eierformer når det gjelder oppfylting av bemanningsnormen, ser vi av barnehagestatistikken for 2021 at antallet barn per ansatt konsekvent er noe høyere i private barnehager av alle størrelser enn i kommunale barnehager (Utdanningsdirektoratet, 2022b).

Når det gjelder ratioen mellom barnehagelærere og barn, viser statistikken for 2021 samme tendens. Det er noe høyere antall barn per barnehagelærer i private barnehager enn i kommunale barnehager (Utdanningsdirektoratet, 2022b).

Det er usikkert om de små forskjellene mellom private og kommunale barnehager, knyttet til antallet barn per ansatt, har noe å si for hvor mange ansatte som er til stede i løpet av barnehagedagen.

*Spørsmål til Barnehage-Norge 2019* (Fagerholt et al., 2020, s. 17) avdekket at det var store variasjoner mellom barnehager – uavhengig av eierform – i bemanningen gjennom barnehagedagen. I overkant av halvparten av barnehagestyrerne oppga at de hadde full bemanning 4–5 timer per dag, mens 13 prosent hadde full bemanning 6–7 timer per dag. I begge disse tilfellene var det flere private barnehager som oppga dette. Hele 28 prosent, og da flest kommunale barnehager, opplyste at barnehagene deres kun var fullt bemannet 2–3 timer per dag. Fagerholt og medarbeidere (Fagerholt et al., 2020) anbefaler at resultatene tolkes med forsiktighet, ettersom bemanningstettheten kan variere fra dag til dag. Likevel tyder denne undersøkelsen på at private barnehager har høyere bemanningstetthet enn kommunale deler av dagen. Undersøkelsen tyder videre på at noen barnehager store deler av dagen ikke har full bemanning. Man kan spørre seg hvilken betydning det har for barnehagenes muligheter til å gi barna et kvalitativt godt tilbud. I en undersøkelse som ble gjennomført under koronapandemien, uttalte styrere og barnehagelærere at den

korte åpningstiden under pandemien, som medførte full bemanning hele åpningstiden, bidro til at barna fikk et kvalitativt bedre tilbud sammenlignet med under normale forhold (Os et al., 2021).

### 9.3 Ansattes deltakelse i kompetanseutvikling

I strategien «Barnehager mot 2030» (Kunnskapsdepartementet, 2021a, s. 15) understrekes eksplisitt eiers ansvar for å sikre at ansatte har god pedagogisk kompetanse og forståelse av rammeplanen. I tillegg har eiere ansvar for at det foreligger planer for ansattes kompetanseutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2021a, s. 20).

Resultatene fra TALIS Starting Strong Survey (Gjerustad et al., 2020, s. 49-51) tyder på at nesten alle ansatte<sup>8</sup> i norske barnehager har deltatt i aktiviteter som kan betegnes som faglig utvikling, og da særlig kurs eller seminarer. Det er små forskjeller mellom de ulike gruppene av ansatte når det gjelder deltakelse i denne typen tilbud. Imidlertid påpeker Gjerustad og medarbeidere (2020, s. 51) at barne- og ungdomsarbeidere og assistenter samlet sett deltok i kompetanseutviklingstiltak i mindre grad enn det pedagogiske personalet.

Eierskap synes å ha liten betydning for ansattes deltakelse i faglige utviklingstiltak (Gjerustad et al., 2020, s. 8). Samtidig finner man at ansatte i kommunale barnehager i større grad enn ansatte i private ideelle barnehager og private kommersielle barnehager deltar i nettverk for fagpersoner som arbeider med barn (Gjerustad et al., 2020, s. 8).

Behovet for kompetanseutvikling blant styrerne synes å variere mellom kommunale og private barnehager. Styrere som er ansatt i kommunale barnehager, opplever at de har et større behov for kompetanseutvikling enn styrere i private ideelle og private kommersielle barnehager (Gjerustad et al., 2020, s. 59). Imidlertid påpeker forfatterne at ettersom de ikke finner forskjeller mellom styrernes formelle kompetanse knyttet til eieform, kan en forklaring være at styrere i kommunale barnehager mottar flere tilbud om faglige utviklingstiltak enn styrere i private barnehager, og at de derfor opplever et større behov. Det kan jo være en av flere grunner til at de private barnehagestyrerne gjennomfører færre utviklingsprosjekter og kan ha en klart forskjellig innholdsprofil enn de kommunale barnehagene (Børhaug & Lotsberg, 2012).

Eik og Steinnes (2017) har gjennomført et interaktivt forsknings- og utviklingsarbeid som varte 1 ½ år, der forskere, veileder og deltakere fra to barnehager har vært involvert. Arbeidet har dreid seg om videreutvikling av barnehagelæreres arbeid med barns trivsel og utvikling, og har omfattet gruppesamtaler med eiere, styrere og

---

<sup>8</sup> I TALIS Starting Strong Survey deltar både styrere og andre ansatte. Når begrepet ansatte brukes i beskrivelsene av undersøkelsen, er det en samlebetegnelse for pedagogiske ledere, pedagoger, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter. Styrerne er ikke en del av gruppen ansatte.

barnehagelærere, samt veiledning. Forskerne tok utgangspunkt i at det tilsynelatende har vært en styrking av eiers styringsrett når det gjelder metoder for dokumentasjon, kartlegging og vurdering. Å flytte ansvar fra barnehagelærere til eiere kan utfordre barnehagelæreres profesjonelle autonomi og mulighet for å utøve profesjonelt skjønn. Resultatene viser at profesjonsutøvere i den private barnehagen i større grad erfarer medvirkning i ulike beslutningsprosesser vedrørende det pedagogiske innholdet. I den kommunale barnehagen erfarte barnehagelærerne at de i større grad var prisgitt kommunens politiske ledelse og deres føringer. Det handlet blant annet om motstand mot spesifikke metoder for vurdering. Materialet er for smalt til at det kan generaliseres, men det kan illustrere betydningen av ansattes muligheter for autonomi og medvirkning.



## 10. Andre aspekter ved kvalitet i barnehagen

### 10.1 Personalets opplevelse av trivsel

Personalets opplevelse av trivsel er et aspekt ved kvalitet i barnehager som er lite vektlagt i forskning, og som derfor kan beskrives som «an aspect in the shadow». I en litteraturgjennomgang beskrives personalets trivsel som en mulig kilde til høy prosesskvalitet, og manglende trivsel som en barriere mot at de ansatte kan utøve en praksis som bidrar til gode samspill med barna (Cadima et al., 2020). I TALIS Starting Strong Survey (Gjerustad et al., 2020) har personalets opplevelse av både trivsel og stress blitt undersøkt.

Både styrere og ansatte synes å trives godt i jobben sin (Gjerustad et al., 2020, s. 8-9). Gjennomgående er det små forskjeller mellom kommunale, private ideelle og private kommersielle barnehager når det gjelder ansattes trivsel. Selv om det var noen forskjeller mellom ansatte etter om de arbeidet med barn under eller over tre år, syntes de ansatte å være mest fornøyd med at de opplevde at barna og foreldrene verdsatte dem. I tillegg var de i stor grad fornøyd med å ha barnehagen som sin arbeidsplass. Den eneste forskjellen mellom eierformer var at de ansatte i private ideelle barnehager så ut til å trives bedre enn ansatte i kommunale og private kommersielle barnehager. Men i all hovedsak tyder altså resultatene på at ansatte i private ideelle, private kommersielle og kommunale barnehager trives like godt i jobben (Gjerustad et al., 2020, s. 68-69).

Også blant styrerne var det relativt liten variasjon i trivsel mellom kommunale, private ideelle og private kommersielle barnehager. Imidlertid er styrere i private ideelle barnehager signifikant mer fornøyd med i hvilken grad de har innflytelse på ansettelse av personale i barnehagen, og de er også generelt mer fornøyd med jobben sin enn sine kollegaer i kommunale barnehager (Gjerustad et al., 2020, s. 72-73).

### 10.2 Personalets opplevelse av stress

I hvilken grad styreres opplevelse av stress er relatert til eierforhold, er interessant i vårt prosjekt om eieres arbeid med kvalitet i barnehager, ettersom eieres kontakt med barnehagene ofte ser ut til å gå gjennom styrerne (jf. Homme et al., 2020).

I TALIS Starting Strong Survey (Gjerustad et al., 2020) har barnehagepersonalets opplevelse av stress i arbeidet blitt undersøkt. De ansatte opplevde det som særlig stressende med for mange barn i gruppen, ekstraoppgaver knyttet til fravær av ansatte og mangel på ressurser, det være seg økonomiske, materielle eller personellmessige (Gjerustad et al., 2020, s. 77). Ansatte i private ideelle barnehager opplevde mindre stress enn ansatte i kommunale barnehager. Barnehagenes størrelse synes også å ha betydning for om de ansatte opplevde arbeidet som stressende. Det er en svak tendens til at ansatte i store barnehager, som er

barnehager med mer enn 81 barn, opplever høyere grad av stress enn ansatte i mindre barnehager. Forfatterne (Gjerustad et al., 2020, s. 84) understreker at de variablene de har undersøkt, kan forklare noe av variasjonen i ansattes opplevelse av stress, men at det er mange kilder til stress som ikke kan forklares ved hjelp av de inkluderte variablene.

Som i undersøkelsen av eierform og trivsel var det i undersøkelsen av eierform og stress hos styrere relativt liten variasjon mellom kommunale, private ideelle og private kommersielle barnehager (Gjerustad et al., 2020, s. 83-84). Selv om forskjellene ikke var store, oppga styrere i private, kommersielle barnehager litt mer opplevd stress enn styrerne i private ideelle og kommunale barnehager. Forfatterne antyder at private kommersielle styrere kan ha et vanskeligere forhold til myndighetene enn styrerne i de andre eierformene (Gjerustad et al., 2020, s. 9). Styrerne i disse barnehagene oppga blant annet i større grad enn styrere i barnehager med andre eierformer at behovet for å holde tritt med endringer fra lokale, kommunale og nasjonale myndigheter var en kilde til stress. Samtidig opplevde styrerne i de ideelle barnehagene, som opplevde mangel på støtte fra kommunene eller myndighetene, mer stress enn styrerne i både kommunale og private kommersielle barnehager.

I tillegg til disse tendensene var det noen signifikante forskjeller mellom ulike eierformer når det gjelder stress. Styrere i kommunale barnehager opplevde i større grad at ansvaret for barns utvikling, trivsel og læring og ansvaret for å lede de ansatte var stressende, enn det styrere i private kommersielle barnehager gjorde. I tillegg opplevde de kommunale styrerne lavere grad av stress enn styrere i private ideelle barnehager når det gjelder å håndtere foreldres bekymringer.

### 10.3 Pedagogisk praksis i barnehagene

I rammeplan for barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2017c) stadfestes den nordiske og norske barnehagetradisjonens vektlegging av en helhetlig tilnærming til omsorg, lek og læring. I en undersøkelse gjennomført i 2014 ble det sendt ut et spørreskjema til norske barnehageeiere, der blant annet deres involvering i barnehagenes pedagogiske arbeid ble undersøkt (Børhaug, 2021, s. 25). Resultatene fra denne undersøkelsen viste at barnehageeierne generelt sluttet seg til og opplevde seg forpliktet av den norske barnehagetradisjonen. Selv om noen eiere var mer engasjerte enn andre, synes det å være liten forskjell i pedagogisk grunnsyn mellom ulike eiere (Børhaug, 2021, s. 79). Eierne så ut til å slutte seg til en barne- og lekesentrert pedagogikk. Børhaug peker på at noen av de store eierne som presenterer en egen profil på nettsidene sine, ikke synes å ha et annet grunnsyn enn det som er gjennomgående i norsk barnehagesektor. Børhaug (2021, s. 79-80) finner få forskjeller i pedagogiske opplegg mellom ulike eiere, men i en kvalitativ undersøkelse der 15 eiere intervjues, kommer det fram ett område der det varierer noe hvordan eierne svarer. Noen eiere legger mer vekt på det Børhaug (2021, s. 95)

betegner som en voksenstyrt pedagogikk, som omfatter mer vekt på blant annet planlagte aktiviteter, ferdige pedagogiske programmer og skoleforberedende aktiviteter, mens andre vektlegger dette i mindre grad. På grunnlag av at eiere i såpass stor grad engasjerer seg i det faglig-pedagogiske arbeidet, i tillegg til styrere og pedagogiske ledere, spør Børhaug (2021, s. 95) om det bør stilles krav til eieres pedagogiske kompetanse.

Samtidig finner Børhaug (2021, s. 182) variasjoner mellom ulike eierskap når det gjelder vektlegging av en uformell, barnesentrert pedagogikk versus en mer skoleforberedende pedagogikk. Her er det kommunene som i noe større grad har fokus på et skoleforberedende innhold, mens de private har mer fokus på et barnesentrert innhold. Den samme tendensen kommer fram i «Spørsmål til Barnehage-Norge 2017» (Fagerholt et al., 2018). Her tyder resultatene på at kommunale barnehager i større grad enn private barnehager har kjennskap til og bruker programmet «Språkløyper».

Imidlertid synes private barnehageeiere, kanskje særlig de større, å ha sine egne programmer. I sin avhandling *Butikk eller pedagogikk? En studie av store private barnehagekjeder i Norge* spør Dahle (2020) blant annet om enkelte store kjeder gjennom eieres styring av pedagogisk innhold utfordrer den tradisjonelle nordiske barnehagemodellens grunnidé. Den nordiske modellen bygger som nevnt på en lang tradisjon hvor omsorg, lek og læring sees i sammenheng, og hvor barnesentrert er en grunnpilar for barnehagenes pedagogiske praksis. Med referanse til Børhaug (2018) og Ljunggren et al. (2017) påpeker Dahle (2020, s. 142) at det synes være en tendens i noen store kjeder til at barnehagene i stor grad skal følge samme pedagogiske opplegg. Det utarbeides standardiserte programmer og spesifikke undervisningsopplegg for å rasjonalisere og kvalitetssikre barnehagehverdagen. Dermed blir det mindre rom for faglig skjønn og selvstendig refleksjon i den enkelte barnehage over hvordan rammeplanens innholdsmomenter kan fortolkes, og mindre rom for å følge barnas interesser og initiativ. Dette ser Dahle som uttrykk for en «McDonaldisering». Begrepet er utviklet av Ritzer (2008, her fra Dahle 2020) og anvendes for å forklare prinsipper for rasjonalisering og byråkratisering av virksomheten i organisasjoner og institusjoner. Dahle (2020, s. 143) trekker fram de fire mest sentrale aspektene ved denne tenkingen: *effektivisering*, dvs. forenkling og minimering av tidsbruk; *kalkulerbarhet*, dvs. fokus på kvantifisering og vektlegging av målbare effekter; *forutsigbarhet*, gjennom systematikk og utvikling av standardiserte rutiner; og *kontroll*, av mennesker og systemer. Dahle har gjennom sin forskning gitt eksempler på noen informanters erfaringer i små private barnehager og store kjeder. I hennes materiale er det klare forskjeller mellom informantenes vurderinger av rammene for profesjonsutøvelse og muligheter for valg av pedagogisk innhold. Med utgangspunkt i resultatene fra disse kvalitative fokusintervjuene stiller Dahle spørsmål ved en mulig utvikling i privat sektor. Hun spør om de store kjedenes prinsipper om standardisering og effektivisering kan komme til å utfordre den grunnleggende ideen om helhetlig og barnesentrert pedagogikk som norsk og nordisk barnehagetradisjon har vært tuffet på.

Dahles (2020, s. 143) bekymring for innholdet i barnehager kan sees i sammenheng med resultater fra Gulbrandsen og Eliassens spørreundersøkelse (2013), som viser markante endringer i barnehagers innhold. Gulbrandsen og Eliassen finner at det fra 2002 har vært en økt vektlegging av rammeplanens fagområde *Kommunikasjon, språk og tekst*. De har også sett på metoder for kartlegging av språkferdigheter og tiltak rettet mot overgang barnehage–skole, og resultatene viser en klar styrking av tiltak angående disse momentene.

Oppsummeringsvis kan det sies at eierskapets betydning for innholdet i barnehager er et felt som er uavklart og til dels motsetningsfullt, spesielt i lys av de siste årenes økende anvendelse av ulike pedagogiske programmer i barnehager. Her er det behov for mer forskning som både sier noe om hvilke programmer som brukes, hvem som bruker dem, hva som er de generelle konsekvensene av innføring av programmer, og hvilke konsekvenser spesifikke programmer eventuelt har (se f.eks. Seland, 2020).

## 10.4 Mangfold i barnegruppene

I barnehagestatistikken og i forskning kommer det fram at det er forskjell på barnehageformene når det gjelder hvor mange barn det er som kan ha behov for ekstra støtte.

I stortingsmeldingen *Kvalitet i barnehagen*, (St. meld. nr. 41, 2008-2009, s. 90) skisseres sentrale aspekter ved et godt barnehagetilbud for alle barn uavhengig av sosial bakgrunn, funksjonsnivå og behov for ekstra hjelp og støtte. Noen barn har særskilte behov for hjelp og støtte. I stortingsmeldingen defineres barn med særskilte behov som «barn som har behov for ekstra omsorg og hjelp til utvikling og læring av ferdigheter uavhengig av diagnose eller årsaken til dette behovet» (St. meld. nr. 41, 2008-2009, s. 90). Eksempler på forhold som gir særskilte behov, er forsinket språkutvikling, nedsatt funksjonsevne, minoritetsspråklighet og vanskelig familiesituasjon. Videre understrekes det at barn representerer et mangfold, og at dette mangfoldet er en ressurs og utfordring for barnehagene (St. meld. nr. 41, 2008-2009, s. 90). Forståelsen av hva som inngår i betegnelsen barn med særskilte behov, kan diskuteres og kan til dels være problematisk. I denne sammenhengen går vi ikke inn i den diskusjonen.

Barnehagestatistikken viser at til tross for at antallet barn i barnehager er ganske likt fordelt mellom kommunale og private barnehager, er det forskjeller mellom eierformene når det gjelder antallet barn med minoritetsspråklig bakgrunn og barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Mens 58 prosent av minoritetsspråklige barn har plass i kommunale barnehager, har 42 prosent plass i private barnehager. Den samme fordelingen gjelder barn som får spesialpedagogisk hjelp: 58 prosent har plass i kommunale barnehager og 42 prosent i private barnehager.

Den samme tendensen finner vi også i resultatene fra TALIS Starting Strong Survey (Gjerustad et al., 2020, s. 43-44). I rapporten presenteres analyser for barnehager

der elleve prosent eller mer av barna har et annet morsmål enn norsk og rett til spesialpedagogisk hjelp. Ifølge rapporten har 51 prosent av barna i kommunale barnehager et annet morsmål enn norsk, mens andelen er 30 prosent i private ideelle og private kommersielle barnehager. Når det gjelder barn med rett til spesialpedagogisk hjelp, er det ingen av de private kommersielle barnehagene som har elleve prosent eller flere barn med behov for slik hjelp, mens det i syv prosent av barnehagene av de private ideelle barnehagene er minst elleve prosent av barna som har behov for denne typen hjelp. I de kommunale barnehagene er det tolv prosent som trenger spesialpedagogisk oppfølging.

Tendensen til at kommunale barnehager i større grad enn private tar opp barn med særskilte behov, ser ut til å være relativt stabil. Fra en undersøkelse i 2015 rapporteres det at flere private enn kommunale styrere i barnehager opplyser at de for eksempel ikke har minoritetsspråklige barn, barn med sammensatte vansker eller barn med utviklingshemninger (Wendelborg et al., 2015).

Det kan være ulike forklaringer på at flere barn med særskilte behov har plass i kommunale barnehager enn i private barnehager. Én forklaring kan være at kommunale barnehager som en del av det offentlige Norge skal ivareta forpliktelser på vegne av velferdsstaten og forvalte lokale demokratiske prosesser og dermed sørge for et likeverdig, men tilpasset tilbud til alle barn (Haugset, 2018). Det innebærer, ifølge Haugset (2018), at kommunale barnehager har en mer omfattende og kompleks funksjon i samfunnet enn private barnehager. Kommunale barnehager er en del av et større interkommunalt system. Det innebærer at deres eiere (kommunene) har ansvaret for å koordinere et helhetlig tilbud til barn som omfatter flere hjelpetjenester som for eksempel PP-tjenester og barnevern (Haugset, 2019), mens private barnehageeiere leverer et tilbud på et mer spesifikt område (Haugset, 2018). For å unngå fragmenterte tilbud til barna kan det være at barn med spesielle behov ledes til kommunale barnehager (jf. Wendelborg et al., 2015).

I en undersøkelse av barnehagetilbudet til barn med spesielle behov er det to strategier i organiseringen av tilbudet som utmerker seg (Wendelborg et al., 2015). Den ene er at kompetansen følger barna. Den andre er at spesielle barnehager bygger opp en kompetanse for å arbeide med barn med særskilte behov. Når kompetansen følger barna, får barna støtte i barnehagen foreldrene velger, mens når kompetansen er knyttet til spesifikke barnehager, råder ofte kommunene foreldrene til å velge disse barnehagene. I tillegg finnes det også kommuner som har vedtatt at barn med særskilte behov skal gå i kommunale barnehager (Wendelborg et al., 2015).

Det innebærer at foreldre til barn med særskilte behov i noen kommuner ikke har de samme mulighetene til å velge barnehage som andre foreldre (Wendelborg et al., 2015). Wendelborg og medarbeidere oppsummerer at det ikke er uvanlig at barn

med særskilte behov ikke får plass i barnehager i nærmiljøet, der de fleste andre barna fra samme området går.

Det er altså flere mulige forklaringer på den skjeve fordelingen av barn med særskilte behov mellom barnehager i kommunalt og privat eierskap. Haugset (2019) påpeker at det er lite forskning knyttet til barnehagers sosiale funksjon. Samlet sett kan det se ut til at kommunale barnehager har en mer sosial opptakspraksis enn private barnehager og i større grad tar ansvar for barn med særskilte behov (Haugset, 2019). Dette er en viktig del av samfunnsmandatet til norske barnehager.

## 10.5 Samarbeid mellom hjem og barnehage

Et godt samarbeid mellom hjem og barnehage er en forutsetning for at barnehager skal være et godt tilbud for barn. Hvordan barnehagene møter barnas foresatte og gir dem en opplevelse av å være akseptert, kan ha betydning for barnas status og opplevelse av å være verdsatt i barnehagene. Samarbeid mellom barnehage og hjem sees som så viktig at det er nedfelt i barnehagelovens formålsparagraf: «Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling» (Kunnskapsdepartementet, 2006a). I dette samarbeidet inngår både barnehageansatte og foreldre. Spørsmålet om samarbeid mellom hjem og barnehager er en del av TALIS Starting Strong Survey og foreldreundersøkelsen som er presentert i samme rapport (Gjerustad et al., 2020).

### 10.5.1 Personalets opplevelse av samarbeid med barnas hjem

Samlet sett er det små forskjeller mellom ulike eierformer på hvordan kontakten mellom barnehagene foregår, og hva som er innholdet i informasjonen foreldrene får fra barnehagene (Gjerustad et al., 2020).

Angående hvordan kontakten mellom barnehage og hjem foregår, antyder svarene at ansatte i private kommersielle barnehager har en noe mer uformell kommunikasjon med foreldrene enn ansatte i kommunale barnehager (Gjerustad et al., 2020, s. 10 og 98-101). Dette er delvis i overensstemmelse med svarene fra styrerne. Deres svar tyder på at både private ideelle og kommersielle barnehager i større grad enn kommunale barnehager baserer kontakten på daglige uformelle samtaler (Gjerustad et al., 2020).

Selv om det heller ikke er store variasjoner mellom eierformer når det gjelder innholdet i kontakten med foreldrene, finner Gjerustad og medarbeidere at ansatte i private kommersielle barnehager i litt større grad enn ansatte i de andre eierformene oppgir at foreldre jevnlig informeres om barnas utvikling, trivsel og læring, mens styrerne i private ideelle barnehager i større grad enn styrerne i kommunale og private kommersielle barnehager oppgir at de støtter foreldres involvering i

barnehagen, som kan dreie seg om pengeinnsamling eller rengjøring av barnehagene (Gjerustad et al., 2020, s. 103). En mulig forklaring på dette kan være at de private ideelle barnehagene drives av organisasjoner som foreldrene engasjerer seg i, eller at de er foreldredrevne. Det kan være at disse barnehagene forutsetter høyere grad av medvirkning og engasjement fra foreldrene.

### **10.5.2 Foreldres opplevelse av samarbeidet med barnehagene**

Også når det gjelder foreldres vurderinger av samarbeidet med barnehagene, er det små forskjeller mellom ulike eierformer (Gjerustad et al., 2020, s. 109-110). Generelt synes foreldrene å være fornøyde med informasjonen de får. Gjerustad og medarbeidere finner indikasjoner på at foreldre med barn i private barnehager<sup>9</sup> gir uttrykk for at de er noe mer fornøyde med informasjonen de får om innholdet, om endringer i personalgruppen og om hvordan deres barn har det i barnehagen, enn foreldre til barn i kommunale barnehager. Ifølge Gjerustad et al. (2020, s. 110), er det usikkert hva som er grunnlaget for disse forskjellene, men de foreslår at en mulig forklaring kan være at private barnehager legger større vekt på foreldretilfredshet enn kommunale barnehager fordi de er mer markedsorienterte.

### **10.5.3 Foreldres tilfredshet med barnehagene**

Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse tyder på at foreldre generelt er fornøyd med barnehagene, og denne tendensen har vært stabil siden den første foreldreundersøkelsen i 2016 (Private barnehagers landsforbund, 2022). Tilfredsheten er noe høyere blant foreldre med barn i øvrige private barnehager enn blant foreldre med barn i kommunale barnehager og private aksjeselskaper (Gjerustad et al., 2020). Den samme tendensen finner Trætteberg og Fladmoe (2020) i en spørreundersøkelse til foreldre med barn i Oslos barnehager. Denne undersøkelsen ble gjennomført i 2015, altså ett år før den første foreldreundersøkelsen til Utdanningsdirektoratet.

Det kan se ut til at matsserveringen har noe å si for hvor tilfredse foreldrene er med barnehagetilbudet. Noen barnehager serverer mat, i andre barnehager har barna med matpakker hjemmefra. Det er heller ikke uvanlig at barna får servert noen måltider i barnehagene og har med matpakker til andre måltider. Dersom barnehagene serverer mat, kan de ta ekstra betalt for de faktiske utgiftene som går med til kosten. Dette er den eneste ekstrautgiften barnehagene har anledning til å belaste foreldrene med. Gjennomsnittlig beløp for matsservering per måned i 2020 var ca. 244 kroner i kommunale barnehager og 332 kroner i private (Kunnskapsdepartementet, 2021b). Foreldreundersøkelsen viser at foresatte i private barnehager er mer fornøyd med mattilbudet enn foresatte til barn som har plass i kommunale barnehager (Gjerustad et al., 2020, s. 141).

---

<sup>9</sup> I foreldreundersøkelsen skiller man mellom kommunale barnehager og barnehager som er private aksjeselskaper, og øvrige private barnehager. Se kapittel 9.

Også Trætteberg og Fladmoe (2020) fant at kvaliteten på mattilbudet har betydning for hvordan foreldre vurderer barnehagene. De pekte ut dette som den viktigste forklaringen på at foreldre med barn i private ikke-kommersielle<sup>10</sup> barnehager var mer tilfredse med barnehagen enn foreldre med barn i kommunale og private kommersielle barnehager. Trætteberg og Fladmoe fant altså at forskjellene i tilfredshet mellom de ulike eieformene ikke så ut til å henge sammen med faktorer som ansattes utdanning, ansatte-barn-ratio eller foreldrebetaling, ettersom barnehagene er underlagt en sterk offentlig regulering. Analysene tyder altså på at den eneste forklaringen på forskjellene i foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet mellom de ulike eieformene var kvaliteten på matserveringen i barnehagene. Ut fra dette kan det se ut til at foreldre setter stor pris på at barna får servert måltider av høy kvalitet i barnehagene.

Ellers ser profilbarnehager ut til å skåre høyt på tilfredshetsskalaen. De foreldrene som uttrykker høyest tilfredshet, er ifølge Gjerustad og medarbeidere (2020) foreldre som enten har barn som har plass i gårdsbarnehager, steinerbarnehager eller montessoribarnehager. Det er usikkert hva som kan være årsaken til dette, men det kan ha sammenheng med selve barnehagetilbudet eller preferansene til foreldrene som velger disse tilbudene (Gjerustad et al., 2020, s. 10).

#### **10.5.4 Foreldres opplevelse av barnas trivsel**

I Utdanningsspeilet (Utdanningsdirektoratet, 2021b) påpekes det at det ikke finnes nasjonale undersøkelser om hvordan barna har det i barnehagen. Imidlertid er det gjennomført foreldreundersøkelser som kan gi indirekte informasjon om barns trivsel i barnehager ut fra et foreldreperspektiv. I Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse fra 2020 (Utdanningsdirektoratet, 2021b) oppga mer enn 97 prosent av foreldrene at barna deres var trygge på de ansatte og trivdes i barnehagene. 95 prosent av foreldrene mente at de ansatte i barnehagene var engasjert i barna og tok hensyn til barnas behov. Når det gjelder hva eierform har å si for foreldres opplevelse av barns trivsel i barnehager, finner Gjerustad et al. (2020) at foreldre med barn i øvrige private barnehager vurderer barnas trivsel som høyere enn foreldre som har barn i kommunale barnehager og i private aksjeselskaper. I en spørreundersøkelse om barns trivsel i barnehager som ble besvart av 218 foreldre som hadde barn i 18 barnehager i Sør-Trøndelag, fant imidlertid Bratterud, Sandseter og Seland (2012) i liten grad sammenhenger mellom foreldres opplevelse av barns trivsel og eierform. I denne undersøkelsen skilte man mellom private og kommunale barnehager. Den eneste signifikante forskjellen mellom ulike eierformer når det gjaldt barnas trivsel, fant man i foreldres vurdering av om de ansatte hadde nok tid til barna. Resultatene tyder på at foreldre med barn i private barnehager i større grad enn foreldre med barn i kommunale barnehager opplevde at barnehagen har nok tid til barnet deres. Derimot så det ut til at foreldrene opplevde at barnas trivsel var høyere i avdelingsorganiserte barnehagenes enn i baseorganiserte barnehager (Bratterud et al., 2012, s. 83).

---

<sup>10</sup> Her er non-profit og for-profit oversatt med ikke-kommersielle og kommersiell.



## 11 Eieres styring av barnehager

Noen eiere eier mange barnehager, og andre eiere har bare én barnehage. I de fleste tilfeller er eier plassert på utsiden av barnehagen (Børhaug, 2016a).

Autoritative regler, økonomiske incentiver, oppmuntring og bygging av faglig og organisatorisk kapasitet er styringsverktøy Børhaug (2016a) viser til ved å bruke Schneider og Ingram (1997). Med disse styringsverktøyene blir styrer «... i større grad ein forvaltar av standarder definert av andre. Der styringa meir tar form av organisatorisk og pedagogisk konsensusbygging, vil det gjera at styrar i større grad vil måtta vera nettverksdeltakar, fortolkar og omsetjar» (Børhaug, 2016a, s. 128).

### 11.1 Eieres styringsverktøy

I kapittelet *Styring og ledelse i barnehagesektoren* i antologien *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (Moen et al., 2016) drøfter Børhaug og Gotvassli (2016) ulike ledelses- og styringsformer i barnehager. De ser på offentlig styring og eierstyring, og på forholdene mellom disse formene for styring. I kapittelet tar de for seg fire ulike styringsformer:

- (1) *Grasrotautonomi* er en styringsform der den enkelte barnehageenhet har stor frihet til å skape sin egen barnehagehverdag. Her er det minimal innblanding fra eiere. Dette gir stor frihet til å gjøre egne faglige funderte vurderinger. Dette kan være ansvarsfullt og kanskje til og med vanskelig om det ikke er tilgang til eksterne ressurser (Børhaug & Gotvassli, 2016).
- (2) *Rammestyring* er en styringsform der man får delegert myndighet innenfor definerte mål og blir gitt vide rammer for arbeidet. Det er en målstyring som innebærer rapportering og et klart lederansvar. Til denne modellen følger det med ressurser (Børhaug & Gotvassli, 2016). Børhaug og Gotvassli nevner også NPM (New Public Management) som modell for enkelte større barnehager, da disse gjerne fokuserer på en større grad av målstyring. Det handler om å definere ledelsesansvaret, klargjøre målene som lederne skal realisere og stille økonomi og ressurser til rådighet (Børhaug & Gotvassli, 2016).
- (3) *Hierarkisk standardisering* er en styringsform der barnehagevirksomheten profesjonaliseres gjennom at det blir utviklet faglige og yrkesetiske standarder, som igjen kan føre til en indre selvjustis som kan virke hierarkisk. Dette innebærer kontroll, regulering og standardisering, der det sentrale nivået skal ivareta likhet og overordnede nasjonale hensyn (Børhaug & Gotvassli, 2016).
- (4) *Konsensusbygging* (s. 53) er en styringsform der det legges vekt på dialog og forhandling. Her kan det legges stor vekt på å synliggjøre fagpolitiske standarder og måle sektoren mot egenrapporteringer eller evalueringer (Børhaug & Gotvassli, 2016).

Børhaug (2016a) viser at flere eiere bruker begreper som standarder eller kvalitetssikrende prosedyrer for å sikre det pedagogiske arbeidet i barnehagen.

Andre bruker instruksjoner, f.eks. i forbindelse med foreldresamarbeid. Flere av de store eierne ser gjerne ett eller flere fagområder i barnehagen som forpliktende, og noen lager presise standarder om hvordan det skal arbeides med disse. Ifølge Børhaugs undersøkelse (2016a) er det de store private eierne, som også er kommersielle, som er tydeligst på at de standardiserer. Noen eiere distribuerer definerte pakker som skal brukes i barnehagene, mens andre eiere gjør dette til et tilbud til sine barnehager. Jo større rom det er for å tilpasse disse pakkene til lokale forhold, jo mindre autoritative vil de være.

Børhaug (2016a) viser også til at det statlige kravet om kvalitetssikringsystem i noen sammenhenger delvis kan løses ved at barnehagekonsulentene og oppvekstavdelingen lager prosedyrer som ligger som en nettressurs for barnehagene.

## 11.2 Andre måter å utøve eieransvaret på

Ulike eiere har ulike innganger for å sikre kvalitet i egne barnehager, og siden barnehageeiere er de som har det overordnede ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet, bør de sikres gode rammebetingelser for dette. Det krever at det er gode ledere i alle ledd. Noen eiere opererer med systemer for å kvalitetssikre barnehagene sine, mens andre eiere opererer med ulike verktøy både for internkontroll og for eksternkontroll. Børhaug (2021, s. 105) viser i sin forskning til fire ulike tilnæringsmåter for utvikling av kvalitet i barnehager:

- (1) *strategiske utviklingsagenter*, der eier definerer mål for faglig utvikling sentralt. Her gir eier retning og faglig input til lokal oppfølging i barnehagen.
- (2) *kapasitetsbyggeren*, der eier gir mye input og ressurser til lokalt nivå slik at det lokale barnehagenivået får faglig kapasitet til endring og fornying. I denne tilnæringsmåten overlates mye av arbeidet og strategiene til barnehagens styrer.
- (3) *den sentraliserte standardiserte eieren*, der eieren definerer standarder og felles programmer for alle barnehagene. Dette er en tilnæringsmåte som gjerne blir brukt av store eiere, og den kan omfatte egne standarder, eller det kan være standarder som f.eks. kommunen kjøper inn for bruk i sine barnehager. Flere eiere med mange barnehager har tilbudt sine barnehager å bruke observasjonsverktøy for å bevisstgjøre og øke kompetansen for å utvikle kvalitet i barnehagen. Noen følger disse verktøyene slavisk, mens andre bruker dem til inspirasjon for sitt kvalitetsarbeid. Noen eiere pålegger sine barnehager å bruke spesifikke verktøy og programmer.
- (4) *det faglige fellesskapet*, som er et mindre definert system der eier og styrer er et kollegium som i fellesskap driver prosjekter og utvikling og definerer hva som er felles for eierens barnehager, og hva som er fritt for den enkelte barnehage

Deler av litteraturen om utvikling av kvalitet påpeker at det er viktig å involvere alle nivåer i barnehageorganisasjonen for å få til endring og utvikling av kvalitet.



## 12 Eieres tilnærminger til arbeid med kvalitet

Hva barn skal tilegne seg av læring, har ikke statlige organer strenge føringer for, og kommunen som tilsynsorgan kan ikke regulere det pedagogiske innholdet i private barnehager (Børhaug, 2016b, s. 107). Det er likevel en utbredt oppfatning at læring inkluderer lek og omsorg, barns initiativ og barns medvirkning. Norske barnehager er kjent for å ha en bred læringskultur, og mange forsvare den nordiske modellen, der barnehagen ikke blir sett på som en forberedelse til skolen, men som et fullverdig tilbud som tar vare på leken og barns initiativ.

### 12.1 Ulike innganger til arbeid med kvalitet

Prosjektet som denne kunnskapsoversikten er en del av, har som mandat å skape indikatorer eller kriterier for hvordan barnehageeiere kan arbeide med å forbedre kvaliteten i sine barnehager. Det har i flere sammenhenger blitt prøvd måter å arbeide med eiere og kvalitet på. For eksempel har metoden *Ekstern barnehagevurdering* blitt utviklet for å hjelpe barnehageeiere/barnehager med å vurdere og videreutvikle kvaliteten på tilbudet til barn i barnehager. Metoden bidrar med et eksternt blikk fra to «likemenn» og tar utgangspunkt i *ståstedsanalysen* for barnehager<sup>11</sup>. Den har bestått av fem trinn: 1) velge område for vurdering, 2) lage et framtidsbilde, 3) innhente og strukturere informasjon, 4) analysere og gjøre vurderinger og 5) speile resultatene tilbake til barnehagen. I artikkelen «Kva er ekstern barnehagevurdering» (Utdanningsdirektoratet, 2017b) blir det gjort rede for denne metodiske tilnærmingen slik at den kan bli omsatt til bruk i flere sammenhenger. Ståstedsanalysen metoden bygger på, er nå blitt tatt bort, men den kan gi noen ideer til hvordan man kan arbeide med kvalitetsbygging. Gjennomgangen av metoden Ekstern barnehagevurdering som følger nedenfor, bygger på en rapport fra Fafo (Bråten & Lunde, 2016): «Ekstern barnehagevurdering, Hvorfor, hvordan og hva er erfaringene?».

*Ekstern barnehagevurdering* handler om hvordan en kan samle data til bruk i det videre arbeidet med kvaliteten i barnehager, slik at kvaliteten kan «økes, styrkes, forbedres – strekke seg mot nye mål», som det blir uttrykt på side 5 i rapporten. Fafos rapport (Bråten & Lunde, 2016) kommer med anbefalinger til Utdanningsdirektoratet for en nasjonal modell for ekstern barnehagevurdering. Den viser blant annet til ulike kvalitetsindikatorer: prosesskvalitet, resultatkvalitet, strukturkvalitet og likeverdiskvalitet.

*Prosesskvalitet* er kvaliteten i relasjonen mellom barn og ansatte. *Resultatkvalitet* er tilegnelse av ferdigheter og kunnskaper. *Strukturkvalitet* omfatter de rammebetingelsene som barnehagen drives innenfor – som økonomiske forutsetninger, byggets og uteområdenes beskaftenhet og de ansattes kompetanse og arbeidsvilkår. Og *likeverdiskvalitet* handler om at barnehagetilbudet skal være

---

<sup>11</sup> Ståstedsanalysen for barnehage er lagt ned. Det er ikke lenger mulig å gjennomføre analyser ved hjelp av verktøyet eller hente ut gamle rapporter (søkt 25. juni 2022).

tilgjengelig for å ha gjensidig dialog med alle familier, uavhengig av økonomiske, språklige og kunnskapsmessige forutsetninger.

Prosess-, resultat-, struktur-, og likeverdskvalitet reflekterer det mangfoldet av kvalitetsmål barnehagenes eiere, ledere og ansattes forventes å arbeide for å realisere (Bråten & Lunde, 2016).

På bakgrunn av de funnene de har gjort i seks regioner/steder i Norge, identifiserer Bråten og Lunde (2016) tre ulike modeller for ekstern barnehagevurdering som de kaller basismodellen, kombinertmodellen og spesialistmodellen.

*Basismodellen* handler om at barnehager gjør en *ståstedsanalyse*. Ut fra denne og sammen med andre kvalitetsvurderinger velger barnehagen et tema de ønsker å bli vurdert på (Bråten & Lunde, 2016). Vurderere er «likemenn», dvs. personer som til daglig arbeider som pedagogisk leder eller styrer i en nabokommune.

*Kombinertmodellen* skiller seg fra basismodellen ved at ekstern barnehagevurdering gjennomføres for to formål: utvikling og kontroll og tilsyn. Innenfor kombinertmodellen driver altså kommunen tilsyn både med private og kommunale barnehager, og de to oppgavene tilsyn og barnehagevurdering kombineres. Barnehagevurderingen blir utført på samme måte som i basismodellen. Etter skjerpningen i barnehageloven, der kommunene nå skal skille klart mellom tilsyn og eier, ville det vært interessant å se hvordan denne modellen kunne blitt gjennomført. Noen kommuner har ikke nødvendigvis kapasitet og kompetanse til å utøve dette ansvaret på en kvalifisert måte eller med gode nok kunnskaper om barnehager. Dette blir også drøftet av Børhaug (2021), som stiller spørsmål om i hvor stor grad et eventuelt interkommunalt samarbeid kan veie opp for svak kapasitet i kommunene.

I *spesialistmodellen* gjennomføres vurderingen av spesialister ansatt i kommunen med særskilt kompetanse på kvalitetsvurdering og utvikling.

Alle de tre modellene har det til felles at ekstern barnehagevurdering inkluderer et innenfrablakk gjennom ståstedsanalyse eller annen egenvurdering. Bråten og Lunde (2016) identifiserer også fire ulike former for endring som kan bli resultat av ekstern vurdering:

- (1) konkrete tiltak i form av håndfaste ombygginger og omorganiseringer i barnehagen
- (2) refleksjon og praksisendring ved at den enkelte ansatte og de ansatte i fellesskap inspireres til å diskutere og endre praksis
- (3) personskifter i barnehagen
- (4) de store prosjektene, som f.eks. å skape en visjon for barnehagen

Alle barnehager er pålagt å foreta kvalitetsvurderinger og å drive med utviklingsarbeid, men det er opp til barnehageeier å avgjøre hvordan dette skal foregå. Fafo-rapporten (Bråten & Lunde, 2016) foreslår at det kan opprettes en nasjonal veiledergruppe som barnehageeiere kan søke bistand fra i utviklingsprosesser.

Når vi ser til andre nordiske land, ser vi at dette også er problemstillinger man er opptatt av der. Blant annet har Danmarks evalueringsinstitut (EVA), som hører inn under Børne- og undervisningsministeriet, styrelsen for undervisning og kvalitet, i 2022 publisert tre hefter med ulike temaer som behandler tilsyn i barnehager.<sup>12</sup> Disse utgivelsene handler om hvordan tilsyn i barnehager kan organiseres, og hvordan de ulike rollene i tilsynspraksisen kan gjennomføres, og tar utgangspunkt i lovgivning om et styrket kommunalt tilsyn. Lovgivningen trådte i kraft 1. januar 2022 og skjerper tilsynet med det pedagogiske tilbudet i dagtilbudet (del 3, s. 2). Utgivelsene er utarbeidet på bakgrunn av erfaringer med utprøving i syv danske kommuner. Sentralt i disse undersøkelsene står kvaliteten på det pedagogiske læringsmiljøet i barnehager og viktigheten av det for barns trivsel, læring, utvikling og dannelse. Forfatterne påpeker hvor viktig det er at de indikatorer som legges til grunn for tilsyn, er tydelige og faglig funderte (del 1, s. 6). Det vises til at ulike indikatorer er prøvd ut i de ulike kommunene. I én kommune har man prøvd ut samspill og relasjoner, fysisk rom og pedagogisk materiale, pedagogiske rutiner og barns deltakelse. I en annen har man prøvd ut felles pedagogisk grunnlag, tidlig innsats, sosiale felleskap, språk, helse og overganger. I en tredje kommune har man tatt i bruk KIDS (Kvalitetsutvikling i daginstitusjoner), som tar utgangspunkt i tre forhold: barns muligheter til å leve gode barneliv, barns muligheter til å utvikle ferdigheter og kompetanse for et moderne samfunn, og tilhørighet og inkludering i det sosiale fellesskapet i daginstitusjonen (del 1, s. 7).

I dette arbeidet har det blitt satt et særlig fokus på dilemmaer knyttet til hvordan informasjon blir innhentet, hvordan observasjoner bør foregå, og hva det er som betegner «øyeblikksbilder» i en kompleks pedagogisk praksis. Man har også sett på de ulike kommunenes erfaringer med hvordan ulike observasjonspraksiser har gitt en felles og dynamisk dialog om praksis (del 2, s. 5).

I dette arbeidet har noen kommuner som før nevnt valgt KIDS, mens noen har valgt ECERS-3 (*Early Childhood Environment Rating Scale. Third Edition*) (Harms et al., 2015). Andre igjen har laget egne observasjonsguider, gjerne igjen inspirert av ulike observasjonsguider. Det blir påpekt at bruk av eksisterende observasjonsguider kan utgjøre en svakhet, da disse guidene ikke nødvendigvis tar høyde for lokale forhold og mål. Det pekes også på som et problem at det å innhente data ved å gjennomføre disse observasjonene krever sensitivitet i observasjonsrollen. En har i dette arbeidet valgt ulike strategier, fra å bruke observatører som interagerer med barna, til å bruke pedagogiske konsulenter.

Bruk av ulike verktøy er blitt et sentralt tema i barnehagesektoren, noe også Børhaug (2021) viser til. Han spør hva som skjuler seg bak kvalitetsprogrammene, og om disse systemene kan være noe en holder seg med for å legitimere virksomheten. Det

---

<sup>12</sup> <https://www.eva.dk/dagtilbud-boern/observationer-tilsyn>  
<https://www.eva.dk/dagtilbud-boern/observationer-tilsyn>  
<https://www.eva.dk/dagtilbud-boern/observationer-tilsyn>

hele settes inn i et større perspektiv, der han også stiller spørsmål ved hvem som er premissleverandører for kunnskapsgrunlaget i sektoren.



## 13 Hvordan eiere arbeider med implementering av rammeplaner

### 13.1 Mellom styring og skjønn

Vi kan ut fra tilgjengelig litteratur også konkludere med at både styrere og eiere av barnehager vurderer alle tre delene av rammeplanen som nyttige verktøy i barnehagene. 80–85 prosent av eierne mener at rammeplanens tre deler er et godt styringsverktøy for å følge opp barnehagens arbeid med kvalitet, og 94–96 prosent av styrerne svarer at rammeplanens tre deler gir gode føringer for det daglige arbeidet i barnehagen (Sivertsen et al., 2021, s. 31). Imidlertid er det, som vi vil komme nærmere inn på, grunn til å nyansere bildet. Selv om barnehagene selv angir at rammeplanen styrer sektoren i stor grad, opplever mange barnehagemyndigheter det som krevende å utføre tilsyn på en god måte med utgangspunkt i rammeplanen. Dette gjelder spesielt skjønnsbaserte faglige vurderinger som utledes av rammeplanen (Rambøll, 2012).

### 13.2 Implementering av rammeplanen fra 2017

Kunnskapene om hvordan barnehageeiere arbeider med kvalitet i barnehagene, er som nevnt mangelfull. For å belyse noe av dette arbeidet har vi i denne kunnskapsstatusen valgt å ta utgangspunkt i eierundersøkelsen som er en del av NORCEs prosjekt *Implementering av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (Børhaug et al., 2020). Begrunnelsen for valget er at rammeplanen for barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2017c) manifesterer hva kvalitet i norske barnehagene skal være (jf. Kvistad & Søbstad, 2005). Derfor kan resultatene fra denne undersøkelsen bidra til å belyse hvordan eiere arbeider med kvalitet i sine barnehager.

Undersøkelsen består av intervjuer av 14 barnehageeiere, hvorav fem er kommunale og åtte er private. Det er lagt vekt på variasjon i eierskapenes størrelse og geografiske spredning. I tillegg var det en målsetting at utvalget til en viss grad skulle avspeile mangfoldet i de private eierskapene, som kan være ideelle eierskap med en klar verdibasis, eierskap uten klar verdibasis, pragmatiske eierskap og eierskap med mer kommersielle rammer. Forfatterne understreker at generaliserbarheten av resultatene i undersøkelsen er begrenset, ettersom utvalget kun består av 14 av over 2000 eiere. På bakgrunn av undersøkelsen, som avdekker store variasjoner i organisatorisk form og ambisjonsnivå, understreker forfatterne at det er rimelig å anta at variasjonene i sektoren er enda større. Imidlertid finner forfatterne mindre variasjon i fortolkningen av innholdet, som i stor grad er i overensstemmelse med analysene av datamaterialet i rapporten fra kommunene og styrerne. Etter vår vurdering bidrar dette materialet til viktig kunnskap om hvordan eiere arbeider med kvalitetsutvikling i norske barnehager.

Undersøkelsen er en del av en større undersøkelse der også andre aktører i implementeringen av rammeplanen er involvert, som kommuner, barnehagestyrere og barnehageansatte (se Homme et al., 2020). I denne sammenheng har vi vektlagt deler av det som dreier seg spesielt om eierens tiltak i implementeringen.

Utgangspunktet for eierundersøkelsen er at eiere ifølge lovteksten har et klart ansvar for kvaliteten i barnehager og for at lovtekst og regelverk, som rammeplanen, følges. Barnehagestyrernes ansvar er ikke like klart definert i lovteksten (Børhaug et al., 2020). I eierundersøkelsen i evalueringen legges hovedvekten på hvordan barnehageeierne fortolker lovteksten, hvordan de følger den opp i praksis, og hvilke organisatoriske forutsetninger som virker inn på hvordan arbeidet gjennomføres (Børhaug et al., 2020). Det understrekes videre at eierengasjementet kan variere i faglig innhold og i organisatorisk form.

### **13.2.1 Ansvar for implementeringen**

Men det var også en del variasjon. To av de små eierne uttrykte at styrerne i barnehagene hadde et bedre grunnlag, både på grunn av kompetanse og kapasitet, for å iverksette rammeplanen i barnehagene. De mente at deres oppgave som eiere var å tilrettelegge for at styrerne skulle kunne ta dette ansvaret. Børhaug og medarbeidere (2020) finner altså to ulike fortolkninger av eieransvaret for implementeringen av rammeplanen: De fleste eierne mente at de selv hadde hovedansvaret, mens to av de små eierne mer var opptatt av ansvaret for tilrettelegging for å sikre implementeringen.

### **13.2.2 Eierens vurdering av planen**

Hvordan implementeringen skal gjennomføres og grad av gjennomføring, kan knyttes til hvordan eierne vurderer planen. I intervjuene kom det fram at eierne i utvalget mente at planen var en innholdsmessig videreføring av den forrige rammeplanen. De opplevde at det var lite nytt i planen, men at den var mer tydelig enn den forrige rammeplanen. Noen av eierne hadde engasjert seg i høringsrundene og mente at planen var blitt mye bedre i den endelige utgaven enn den hadde vært i høringsutkastet. Det var også eiere som uttrykte at leken hadde fått for liten plass i den nye rammeplanen. Men i all hovedsak var eierens vurdering av planen positiv. Det ser ut til at de oppfatter at planen i stor grad stadfester deres egne meninger om hva som er viktig i barnehager, samtidig som den bekrefter og tydeliggjør aspekter som noen av eierne allerede arbeider med (Børhaug et al., 2020).

Når det gjaldt nye temaer i planen, trakk eierne fram temaer som de mente var styrket i den nye planen. Det var temaer som livsmestring og helse, bærekraft og mangfold – temaer som kan knyttes til barnehagens verdigrunnlag. Videre ble også temaer som overganger, mobbing, progresjon, barns medvirkning og fagområdene trukket fram som temaer som eierne mente hadde blitt forsterket i rammeplanen. Børhaug og medarbeidere påpeker at det er varierende hvilke temaer eierne trakk fram som nye.

Den store tilslutningen til den nye rammeplanen og de relativt mange og forskjellige temaene som ble oppfattet som forsterket, medfører at forfatterne (Børhaug et al., 2020) stiller spørsmål om hvilke intensjoner de statlige myndighetene har hatt med den nye planen. Var intensjonen kun en videreføring og klargjøring av noen temaer og aspekter i planen? Eller har myndighetene hatt intensjoner om endringer som ikke teksten kommuniserer klart og godt nok til barnehagefeltet?

### **13.2.3 Styringsverktøy for implementering av rammeplanen**

Implementering av rammeplanen fra eieres side krever styringsverktøy.

Undersøkelsen tyder på at eierne i all hovedsak bruker verktøy de allerede brukte før den nye rammeplanen kom (Børhaug et al., 2020).

Den nye planen var et styringsverktøy som eierne ikke hadde brukt tidligere. Ikke alle eierne hadde gjennomført systematiske gjennomganger med sine barnehager. Men noen eiere gikk videre og gjennomførte prosjekter og justeringer av vektlegging av fokusområder i barnehagenes arbeid og planer for å imøtekomme kravene i den nye rammeplanen. Temaene som var valgt ut av de ulike eierne som justeringer eller forsterkninger i barnehagens arbeid, var imidlertid så varierte at det kan stilles spørsmål ved om det er tilfeldig hva eierne velger, om valget er et uttrykk for hva eierne selv er opptatt av, eller om valget er spesielt tilpasset det eierne, med utgangspunkt i den nye planen, vurderer som svake områder i barnehagene sine (Børhaug et al., 2020).

Styringsverktøyene de ulike eierne nevnte, var forskjellige, og det var ikke alltid tydelig om det bare var betegnelsene som skilte dem fra hverandre, eller om verktøyene var substansielt forskjellige. Alt i alt så det altså ut til at eierne tok i bruk styringsverktøy som, med noen justeringer, både i form og innhold var etablert før den nye planen.

Særlig små eiere så ikke ut til å bruke formaliserte verktøy i arbeidet med å implementere rammeplanen. Disse eierne bidro ikke med en sterk overordnet og faglig styring, men var til dels i nær kontakt med styrerne i barnehagene. Deres rolle i implementeringen var i stor grad heller preget av at de støttet styrernes implementering. Børhaug og medarbeidere (2020) påpeker at dette er eiere med lav organisasjonskapasitet.

Andre eksempler på styringsverktøy som ble anvendt av noen barnehageeiere, var møter mellom styrere og eiere og fagdager. Ifølge Børhaug et al. (2020) var disse møtene og fagdagene i varierende grad styrt av eierne, og de bar derfor i større eller mindre grad preg av en hierarkisk styring. Noen eiere var mer veiledende overfor barnehagene, mens andre utarbeidet standardisert faglige plattformer eller metodiske opplegg som barnehagene skulle ta i bruk.

Imidlertid var ikke standardiserte krav det vanligste styringsverktøyet som informantene i undersøkelsen oppga at de tok i bruk. Likevel kom det også fram at flere barnehager har blitt mer og mer integrert i eierorganisasjonene. Det kan være et tegn på at eiere tar et større ansvar for kvalitet og innhold i sine barnehager, men det kan også utgjøre en trussel mot det pedagogiske personalets autonomi (Homme et al., 2020). Ifølge Børhaug (2021, s. 45) er det et skille mellom styringsredskaper der en gir klare retninger og rammer for hva og hvordan noe skal gjøres, og kapasitetsbygging. Kapasitetsbygging kan arte seg forskjellig, men handler gjerne om å bygge opp kompetanse lokalt.

Samtidig tyder materialet på at eierorganisasjonene legger føringer med utgangspunkt i barnehagefaglige vurderinger, og Børhaug et al. (2020) stiller spørsmål ved hvilke roller store, formelle eierorganisasjoner skal ha i utviklingen av pedagogikken i sine barnehager.

De kommunale eierne befinner seg ifølge forfatterne i en gråsoner. Det dreier seg om uklare grenser mellom ansvaret for faglig styring av de kommunale barnehagene og ansvaret for å fungere som veiledere også for de private barnehagene i kommunen. Til tross for at få kommuner deltok i undersøkelsen, fant man at ulike kommuner hadde ulike praksis. Noen involverte de private barnehagene i sine tiltak, mens andre ikke gjorde det. Børhaug og medarbeidere (2020) påpeker at kommuner med høy styringskapasitet har et bedre utgangspunkt for å inkludere private barnehager i sine faglige tilbud, men at det likevel ikke er alle som gjør det.

#### **13.2.4 Ulike eierprofiler**

Selv om de opererer med et lite utvalg, og selv om ikke alle eierne lar seg kategorisere, identifiserer Børhaug et al. (2020) fire ulike eierprofiler:

- den faglig passive eieren, som i liten eller ingen grad bidrar med faglige innspill til styreren. Et eksempel fra materialet er en liten eier med et styre der ingen ansatte utenom foreldrene deltar.
- minimumslederen, en eier som kommer med sjeldne og spredte faglige føringer og overlater det meste til styrerne. De har en viss organisatorisk kapasitet, men har ikke tatt en faglig ledelse i implementeringsprosesser knyttet til den nye rammeplanen.
- veiledende eiere, som gjennomfører prosjekter, gjennomfører faglige samlinger og foretar systematiske gjennomganger av det faglige arbeidet med rammeplanen. Disse eierne viser faglig tyngde i veiledningen og følger opp implementeringen av planen ut fra hva som er fokus i arbeidet.
- systemorienterte eiere, som har utviklet mer omfattende systemer og har planer og strategier for å identifisere utfordringer og oppfølging av disse

Børhaug et al. (2020) påpeker at de fleste eierne i utvalget har profiler som avspeiler styringskapasiteten deres, og at disse profilene er ganske tydelige. Imidlertid synes ikke lederprofiler nødvendigvis å være knyttet til eierskapenes størrelse. For

eksempel tyder resultatene på at også små private eiere og små kommuner kan fungere som veiledende eiere. Innenfor profilene passive eiere og minimumseiere finner forfatterne kun private eiere. Alle eierne i utvalget som kunne plasseres innenfor profilen systemorienterte eiere, var store eiere. Både private og kommunale eiere var representert innenfor denne kategorien (Børhaug et al., 2020).

#### **13.2.5 Samarbeid med styrere**

Samarbeid med styrere framtrer som en vesentlig strategi i eiernes bidrag til implementeringen av den nye rammeplanen. Det betyr at eieres styring gjerne går gjennom styrerne. Samtidig tilbyr noen eiere samlinger og kurs eller pedagogiske ressurser som involverer enten deler av eller hele personalet, men det kan være uklart om det er styrerne eller eierne som skal organisere arbeidsdeling og kompetanseutvikling rettet mot ulike stillingsgrupper i personalet. Børhaug og medarbeidere (2020) påpeker imidlertid at ingen av tiltakene eierne sto for, var rettet spesielt mot fagarbeidere. Den manglende involveringen av fagarbeidere blir framhevet som en framtidig utfordring for barnehageeiere.

#### **13.2.6 Oppsummering**

Børhaug, Homme, Olsen og Ludvigsen (2020) oppsummerer at eierne i utvalget deres i stor grad synes å ha tatt et faglig ansvar for implementeringen av den nye rammeplanen. Videre ser deres styringskapasitet ut til å være en vesentlig ressurs innenfor barnehagesektoren, men den er ujevnt fordelt. Det ser ut til å være store variasjoner i styringskapasitet mellom ulike typer eierskap. Eierskapenes størrelse og hvorvidt de er kommunale eller private, ser ut til å ha betydning for styringskapasiteten. Forfatterne påpeker at for store forskjeller kan være en trussel mot idealet om at barnehager skal gi barn et likeverdig tilbud. Store eiere ser ut til å ha kommet lengst når det gjelder styring og faglig støtte, og forfatterne spør om de har et ansvar for å dra de mindre eierne med seg. Likevel antydes det at dersom store eiere får for mye innflytelse i sektoren, kan det gå på bekostning av prinsippet om lokale tilpasninger av rammeplanen og pedagogiske tilnærminger (Børhaug et al., 2020).



## 14 Oppsummerende diskusjon

I denne rapporten, *Kunnskapsstatus – Pilotprosjekt – Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen*, har vi gjennomført en analyse av litteratur som kom fram gjennom mer eller mindre systematiske søk. Vi tok utgangspunkt i søkeord som vi vurderte som egnet for å fange opp forskningslitteratur, med fokus på eieres rolle i arbeidet med å utvikle kvalitet i barnehager, spesielt i en norsk og nordisk kontekst. Resultatene fra det første søket var at litteraturen i stor grad besto av internasjonal forskningslitteratur, som dessuten i begrenset grad berørte eierskap generelt. Litteraturen avdekket i enda mindre grad kunnskap om tematikken i en norsk og nordisk kontekst.

Selv om deler av forskningslitteraturen ikke direkte omhandlet norske forhold i særlig grad, anser vi de temaene som utkrystalliserte seg, som relevante for eieres arbeid med kvalitet i norske barnehager.

Et særlig interessant funn har vært omfanget av problemstillinger som berørte offentlige og private eierskap, og konsekvenser av, og utfordringer relatert til, kommersiell drift av barnehager. Den internasjonale litteraturen viste blant annet en tiltakende bekymring for økt innflytelse fra nyliberalistiske strømninger i sektoren. Det ble tatt til orde for at sterkere markedsorientering og konkurranseutsetting kunne komme til å bidra til større ulikhet i tilbudet for barn og familier. Ikke minst var det en bekymring for om sårbare barn og foreldre med lave inntekter kunne få et dårligere tilbud. Et annet tydelig funn i den internasjonale litteraturen var økt tendens til en forskyving av barnehagens innhold i retning av skolifisering og «academic push-down». Det innebærer at barnehagens innhold i større grad blir preget av skoleforberedelser og formallæring. Barnehagens virksomhet blir dermed sett som en investering for framtiden. I nordisk sammenheng utfordrer dette tradisjonelle forestillinger om barnehagen som en arena for omsorg, lek og læring og barndommens egenverdi.

Forskning har også beskrevet bestrebelser på å bygge bro mellom aktører på ulike nivåer i sektoren i arbeidet med å utvikle kvalitet i barnehagen. Det har vært lagt vekt på betydningen av møteplasser, dialog og deltakermedvirkning i denne prosessen. Initiering av deltakerprosesser ble sett som en viktig utfordring for eiere i sektoren i framtiden.

Samtidig var det viktig for oss å undersøke andre mulige temaer med særlig relevans for norsk barnehagevirkelighet. Intensjon vår har vært å identifisere forskningslitteratur som mer spesifikt og uttalt berører tematikken barnehagekvalitet og eierskap i norsk kontekst. Vi søkte derfor med en mer åpen og eksplorerende «snowball»-tilnærming til tematikken. Søket var dermed på samme tid både fokusert og åpent. For å tydeliggjøre hvordan funn kan forstås i lys av norsk virkelighet gikk vi også til en viss grad inn i sekundærlitteratur og policytekster og sentrale antologier/fagbøker.

Forskningsområdene som var særlig tydelige i andre del av søket, fordeler seg på temaer som barnehagens samfunnsmandat og mangfoldet i norsk barnehagesektor, barnehagers organisering, størrelse og eierform, utviklingslinjer i sektoren, partnerskap mellom offentlige og private barnehager, styringsformer, kvalitet i barnehager med ulike styringsformer og eiers arbeid med kvalitetsarbeid og implementering av rammeplanen for barnehagen, samt ulike aspekter ved profesjonsutøvelse og faglig arbeid i ulike eierformer.

Selv om det de siste årene har vært økt fokus på ulike organiserings- og eierstrukturer i sektoren, er sammenhenger mellom kvalitet og eierskap utforsket i nokså begrenset omfang. Litteraturen belyser i stor grad ulike aspekter ved barnehagens rolle som samfunnsinstitusjon og eiers rolle som forvalter av sitt ansvar, et ansvar som fordrer balansegang mellom styring i henhold til lover og regelverk og ledelse av faglige prosesser i et mangfoldig barnehagelandskap. Litteraturen viser også at utfordringene barnehagene og eierne står overfor, avspeiler endringer i samfunnspolitiske og ideologiske strømninger.

## 14.1 Kvalitet og veivalg

Barnehagens posisjon i samfunnet er styrket, og institusjonens mandat og oppgaver er betydelige. Som en konsekvens av dette blir spørsmål relatert til barnehagekvalitet stadig mer aktuelt. Forestillinger om kvalitet og hva som er gode ledelsesstrategier for å styrke kvaliteten, avhenger i stor grad av politiske, økonomiske og ideologiske strømninger og føringer. Hva som prioriteres, legitimeres og utheves som viktige satsingsområder i de ulike barnehagene, handler dermed også om verdivalg og grunnleggende forestillinger om hva barn skal erfare, lære og kvalifiseres for.

Å styrke barnehagens kvalitet er dermed et komplekst anliggende, ikke minst fordi den tydeliggjorte samfunnsposisjonen har medført en større politisk interesse for barnehager (Johansson, 2020). Økt samfunnsinteresse for barnehagens posisjon og rolle har også medført at stadig flere premissleverandører har synspunkter på hvordan barnehagen skal utvikles med tanke på struktur, organisering og innhold. Og kvalitet i barnehagen har blitt et verdiladet tema, hvor mange polariseringer og ideologiske motsetninger kommer til uttrykk på den politiske arena, i fagmiljøer og i allmennheten. Til dels føres debatten på andre arenaer og med andre faglige forståelser og argumenter enn de som gir resonans i barnehagefaglige fora. Hva som kan være kriterier og referanserammer for utvikling av barnehagekvalitet, aktualiserer derfor en tydeliggjøring av veivalg, verdier og prioriteringer – også fra eiere. Det er grunn til å spørre om fagfeltets kompetanse og barnehagelærernes autonomi kan bli svekket når så mange premissleverandører har formeninger om barnehagekvalitet.



## 14.2 Eiers rolle som ansvarlig pådriver og katalysator i kvalitetsarbeidet

Eier har ansvar for å drive kvalitetsarbeid i barnehagen. I vårt materiale er forskning som kan belyse eierskapets betydning for kvalitet, sparsomt. Resultatene varierer i så stor grad at det ikke er mulig å trekke konklusjoner om kommunale eller ulike former for private eierskap har høyere eller lavere kvalitet. Som vi allerede har vært inne på, er kvalitet et sammensatt fenomen hvor mange faktorer kan virke inn. Forskningens fokus på kvalitet i barnehager med ulike eierformer kan derfor være en avsporing fra det som kanskje har større betydning, nemlig hvordan eiere forvalter sitt eierskap.

Kompleksiteten i eiers rolle som ansvarlig leder og forvalter av samfunnsmandatet er et viktig tema i kildene i vårt litteratursøk, og spesifikke utfordringer relatert til eierskap i offentlig og privat sektor er eksplisitt berørt i flere arbeider. Eiers ansvar for å lede barnehagens arbeid med kvalitetsutvikling presiseres i planverk og policy-dokumenter. I lov om barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2006a) og i barnehagens rammeplan (Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 15) understrekes barnehageeiers overordnede ansvar for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Det presiseres videre at eier dermed har et juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet.

I vårt materiale tar eiere i varierende grad ansvar for ansattes kompetanseutvikling, som kan ha betydning for om de er i stand til å gi barna et kvalitativt godt barnehagetilbud. Rammeplanen understreker at barnehageeier må vektlegge de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring. I *Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2030* sies det: «Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at personalet har riktig og nødvendig kompetanse. Barnehagestyrer må sørge for at de ansattes kompetanse tas i bruk, og for at kvalitetsutviklingen er målrettet mot barnehagens kjerneoppgaver» (Kunnskapsdepartementet, 2021a, s. 14). Dette betinger et nært samarbeid med barnehagenes styreere.

Eier forventes med andre ord å ta ansvar for kvalitetsutvikling, å være et kontaktledd mellom ulike nivåer og å bidra til både fortolkning, forvaltning og pådriver i kvalitetsutviklingsprosesser. Vår forskningsgjennomgang viser imidlertid at eiere kan komme til å stå i en skvis mellom ansvaret for å realisere statlig barnehagepolitikk og ansvaret for å håndtere lokale og mer spesifikke utfordringer i den enkelte barnehage. Dette er et utfordrende anliggende hvor det trengs mer forskning. Ikke minst vil det være nyttig med mer kunnskap om eieres egne forståelser av sitt omfattende ansvarsfelt og av oppfatninger av et eventuelt krysspress i form av motstridende forventninger og krav.

Samtidig understrekes det i vårt materiale at dersom eieres styring blir for dominerende, vil det kunne ha betydning for de ansattes faglige autonomi og

utøvelse av sitt pedagogiske skjønn. Rammeplanen forutsetter at de pedagogiske tilnærmingene skal tilpasses barna i den enkelte barnehage og lokale forhold. For høy grad av ytre styring kan bidra til en pedagogisk standardisert praksis.

### 14.3 Privat-offentlig partnerskap – nødvendig og problematisk?

Et sentral trekk i norsk sammenheng er omfanget av private barnehager, samt partnerskap mellom private og offentlige aktører; det store innslaget av private barnehager har vært nødvendig for at barnehagene skal kunne oppfylle alle barns lovfestede rett til barnehageplass.

Vårt materiale viser at styringsprosesser og utfordringer relatert til styring varierer i barnehagesektoren. Det varierer mellom private og offentlige og mellom store og små eierskap hvordan mandatet fortolkes og forvaltes. Utøvelse av eierskap er ikke nødvendigvis relatert til eierskapets størrelse. Imidlertid ser det ut til at store barnehageeiere gjerne har andre ledelsesstrukturer enn små. De har ofte også andre tilnærminger til hvordan de skal sikre kvalitet. I vårt materiale er det indikasjoner på at store eiere har mer standardiserte prosedyrer enn mindre eiere. Delvis har det sammenheng med høy grad av styringskapasitet.

### 14.4 Økt markedsstyring av sektoren

Flere forskningsarbeider i vårt søk viser at det er tendenser til økt markedsstyring av sektoren (Børhaug, 2016b; Dahle, 2020; Haug, 2014; Haugset, 2018, 2019; Johansson, 2020), og dermed mindre frirom for lokale fortolkninger og verdiprioriteringer. Dette kan tenkes å få konsekvenser for eiers styringsprosesser. Haugset (2018) skiller mellom harde og myke styringsformer. Med referanse til Moos (2009) relaterer hun «hard styring» til styring der lover og forskrifter i stor grad regulerer virksomhet og handlingsrom. «Myk styring» er mer indirekte styring basert på aktørenes refleksjoner og hva de tenker om seg selv og sine relasjoner til andre (Haugset, 2018, s. 3-4). Dersom kvalitetsutvikling i stor grad blir «top-down»-definert, vil det være mindre rom for styringsprosesser med deltakermedvirkning.

Vårt søk viser videre at styringsprosesser hvor effektivitet, målstyring og standardisering er idealer og styringsprinsipper, står i kontrast til en norsk og nordisk barnehagetradisjon som vektlegger barnesentrert og helhetstenkning. I slike tilfeller vil eieres lojalitet kunne utfordres.

Solbrekke og Østrem (2011) påpeker et mulig profesjonsdilemma hvis politisk og byråkratisk styring blir retningsgivende for kvalitetsvurderinger i barnehagen. De forankrer dette i resultater fra *Alle teller mer* (Østrem et al., 2009), hvor de fant at en sterkere politisk styring av sektoren avspeiler seg på alle nivåer. Økt bruk av standardiserte kartleggingsverktøy og krav om dokumentasjon i barnehagen fører til at oppmerksomheten og innsatsen dreies mot arbeidsoppgaver og metoder som er

definert av andre enn profesjonsutøverne. De sier at profesjonsutøvere står i spenningsfeltet mellom rasjonalene for utøvelse av praksis, hvor en både skal rapportere «oppover i systemet» og forvalte eget profesjonelle skjønn for hva som er en «bra barnehage».

Solbrekke og Østrem (2011) analyserer dette i lys av perspektiver på hvordan aktører i feltet må balansere mellom regnskapsplikt («accountability») og profesjonsforankret ansvarsfølelse («responsibility»). De sier (2011, s. 196) at regnskapsplikt gjør seg gjeldende innenfor offentlig styring, ikke minst etter strømninger fra New Public Management, hvor effektivisering og måloppnåelse er sentralt. Dette utfordrer profesjonsforankret ansvarsforståelse basert på faglig kompetanse, tillit og skjønn. Forfatterne hevder at det er en fare for at profesjonene i mindre grad blir vist tillit til å delta i kvalitetsutviklingsprosesser når profesjonsforankret, kunnskapsbasert skjønn og etiske vurderinger erstattes av førdefinerte standarder og kontrollrutiner.

## 14.5 Kvalitetsutvikling – ledelse av institusjoner og pedagogiske prosesser

Å ha og å forvalte ansvaret for å utvikle kvalitet i barnehagen krever mye vilje, evne og kompetanse. Det mangefasetterte lederansvaret eier er tilskrevet i denne prosessen, innebærer at deltakere på alle nivåer i barnehagesektoren må involveres: barn, foreldre, personalet og andre samarbeidende instanser. For eiere vil det kunne være en utfordring å stake ut kursen for kvalitetsarbeid, siden de står i en posisjon hvor de skal realisere et samfunnsmandat definert av politiske og økonomiske retningslinjer og forordninger, og gi rom for at pedagogiske prosesser skal kunne utvikle seg på grasrota. Dette kan være motsetningsfylte og ikke-kompatible prosesser, med krysspress og lojalitetsdilemmaer. I slike situasjoner vil eiere kunne måtte utfordres til å avklare og tydeliggjøre veivalg og retning for kvalitetsutvikling i egen barnehage eller eierorganisasjon. Kommunale og private eiere kan her ha ulikt frirom.

I vårt søk var nødvendigheten av å involvere personalet i denne prosessen framhevet som viktig. Tillit og åpenhet fra eiere i prosessen med å utvikle kvalitet i barnehagen vil, slik vi ser det, være sentralt. Dette er også noe som vektlegges i vårt nåværende forskningsprosjekt om veiledning av eiere i kvalitetsarbeid. Kunnskap om barn og barnehage, nærhet til styrere, barnehagelærere og deltakere i barnehagen og tett dialog med praksisfeltet vil kunne gi eiere en plattform for å identifisere viktige kvalitetskriterier og skape gode prosesser hvor både de formelle krav og forventninger kan oppfylles og hvor det gis rom for faglig skjønn og profesjonsutøvelse. Men dette kan som sagt være utfordrende når sektoren i sterkere grad er styrte «top-down»-prosesser. Eiere av store barnehager eller kjeder kan dessuten ha så komplekse administrative og økonomiske ansvarsområder at kvalitetssikring av det faglige arbeidet blir utfordrende.

Massive utfordringer i dagens mangfoldige og dels turbulente barnehagelandskap fordrer en debatt og mer forsknings- og erfaringsbasert kunnskap om kvalitetsutvikling i et komplekst og stadig foranderlig samfunn. Det trengs mer forskning som fanger opp hvordan eiere forstår sitt samfunnsmandat, og hvordan de prioriterer arbeidet med kvalitet i barnehager. Det vil være viktig å få mer kunnskap om kompleksiteten i eieres arbeid i ulike barnehagetyper – i private og offentlige, i store og små institusjoner – og ikke minst få mer kunnskap om i hvilken grad eierne samarbeider med andre aktører i barnehagene. Gjennom dialog med eiere vil en kunne identifisere dilemmaer eiere står overfor i spennet mellom regnskapsplikt overfor sentrale myndigheter og faglig forpliktelse overfor barnehagene.

## 14.6 Avsluttende kommentar

Styring av barnehagesektoren er utfordrende, men samtidig nødvendig: «Child care quality depends on child care regulation as plants depend on water» (Gormley, 1999, s. 116). Når barnehageeierskapene blir større og sterkere, er det viktig å være oppmerksom på de farene det kan innebære. For å møte sterke eierorganisasjoner er det viktig at det også finnes en sterk barnehagelærerprofesjon som kan forvalte sin kompetanse og sitt skjønn på grunnlag av den autonomien som er en del av det pedagogiske grunnlaget for rammeplan. Dette stiller krav til barnehagelærerutdanningene.

Samtidig er satsingen på kvalitet i barnehager, til barns beste, en kontinuerlig utfordring og forpliktelse. Forestillinger og idealer for kvalitet vil alltid være i endring i takt med samfunnsendringer og ideologiske strømninger. Derfor bør «the search for quality [...] be a 'never ending journey' with quality being constantly discussed, debated and created» (Kernan & O'Kane, 2006, s. 174).

## Referanser

- Adamson, E. & Brennan, D. (2014). Social Investment or Private Profit? Diverging Notions of 'Investment' in Early Childhood Education and Care. *International Journal of Early Childhood*, 46(1), 47-61. <https://doi.org/10.1007/s13158-013-0098-x>
- Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J. B., Tunglund, I. B. E., Velde, K. L. & Bjørnstad, E. (2019). *Kvalitet i barnehagen*. Universitetet i Stavanger.
- Alvestad, T., Bergem, H., Eide, B., Johansson, J.-E., Os, E., Pálmadóttir, H., Pramling Samuelsson, I. & Winger, N. (2014). Challenges and dilemmas expressed by teachers working in toddler groups in the Nordic countries. *Early Child Development and Care*, 184(5), 671–688. <https://doi.org/10.1080/03004430.2013.807607>
- Bae, B. (2018). *Politikk, lek og læring. Barnehageliv fra mange kanter*. Fagbokforlaget.
- Barne- og familiedepartementet. (1995). *Rammeplan for barnehager*. Barne- og familiedepartementet.
- Barne- og familiedepartementet. (2005). *Klar, ferdig, gå. Tyngre satsing på de små. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren*. Barne- og familiedepartementet.
- Berti, S., Cigala, A. & Sharmahd, N. (2019). Early Childhood Education and Care Physical Environment and Child Development: State of the art and Reflections on Future Orientations and Methodologies. *Educational Psychology Review*, 31(4), 991-1021. <https://doi.org/10.1007/s10648-019-09486-0>
- Björkman, L., Bromseth, J. & Hill, H. (2021). Normkritisk pedagogik–framväxten och utvecklingen av ett nytt begrepp i den svenska utbildningskontexten. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 7. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v7.2314>
- Bjørnstad, E., Broekhuizen, M., Os, E. & Baustad, A.-G. (2020). Teachers' and assistants' interaction skills in Norwegian ECEC for toddlers measured with the Caregiver Interaction Profile Scales (CIP). *Scandinavian Journal of Educational Research*, 64(6), 901-920. <https://doi.org/10.1080/00313831.2019.1639813>
- Bjørnstad, E. & Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26(1), 111-127. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412051>
- Borgund, S. & Børhaug, K. (2016). Statleg styring av barnehagesektoren. I K. H. Moen, K. A. Gotvassli & P. T. Granrusten (Red.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 85-104). Universitetsforlaget.
- Bratterud, Å., Sandseter, E. B. H. & Seland, M. (2012). *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen: Barn, foreldre og ansattes perspektiver*. NTNU samfunnsforskning, Barnevernets utviklingscenter.
- Brogaard Clausen, S. (2015). Schoolification or early years democracy? A cross-curricular perspective from Denmark and England. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 16(4), 355-373. <https://doi.org/10.1177/1463949115616327>
- Brogaard, L. & Helby Petersen, O. (2021). Privatization of Public Services: A Systematic Review of Quality Differences between Public and Private Daycare Providers. *International Journal of Public Administration*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1909619>
- Brownlee, J., Berthelsen, D. & Segaran, N. (2009). Childcare workers' and centre directors' beliefs about infant childcare quality and professional training. *Early Child Development & Care*, 179(4), 453-475. <https://doi.org/10.1080/03004430701217688>
- Bråten, B. & Lunde, H. (2016). *Ekstern barnehagevurdering Hvorfor, hvordan og hva er erfaringene?* Fafo-rapport. <https://docplayer.me/36539595-Ekstern-barnehagevurdering-hvorfor-hvordan-og-hva-er-erfaringene.html>

- Børhaug, K. (2016a). Barnehageeigarar og pedagogisk leiing i barnehagen. I K. H. Moen, K. A. Gotvassli & P. T. Granrusten (Red.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 125-144). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. (2016b). Ulike eigarar-ulike læringsssyn. I K. H. Moen, K. A. Gotvassli & P. T. Granrusten (Red.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 107-124). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. (2018). Governing children's learning in private early childhood centers. I P. T. Granrusten, K. A. Gotvassli, O. F. Lillemyr & K. H. Moen (Red.), *Leadership for Learning: The New Challenge in Early Childhood Education and Care*. (s. 63-93). Information Age Publishing.
- Børhaug, K. (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., Brennås, H. B., Fimreite, H., Havnes, A., Hornslien, Ø., Moen, K. H., Moser, T., Myrstad, A., Steinnes, G. S. & Bøe, M. (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag. Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen*. Kunnskapsdepartementet.
- Børhaug, K. & Gotvassli, K. A. (2016). Styring og ledelse i barnehagesektoren. I K. H. Moen, K. A. Gotvassli & P. T. Granrusten (Red.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 46-64). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., Homme, A., Olsen, T. A. & Ludvigsen, K. (2020). Barnehageeigarane og rammeplanen. I A. Homme, Danielsen, Hilde & Ludvigsen, Kari (red.) (Red.), *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen*.  
<https://www.udir.no/contentassets/8b54029f9c89429fb080cd86a2d42cd0/implementering-n-av-rammeplan-for-barnehagen-underveisrapport-januar-2021.pdf#page29>
- Børhaug, K. & Lotsberg, D. (2012). Institusjonelle betingelser for konkurranse mellom offentlige og private tjenesteytere i barnehagesektoren. *Nordiske organisasjonsstudier*, 2(14), 27-48.
- Cadima, J., Nata, G., Barros, S., Coelho, V. & Barata, C. (2020). Literature review on early childhood education and care for children under the age of 3. <https://doi.org/10.1787/a9cef727-en>
- Ceglowski, D. & Bacigalupa, C. (2002). Four Perspectives on Child Care Quality. *Early Childhood Education Journal*, 30(2), 87-92. <https://doi.org/10.1023/A:1021245017431>
- Dahlberg, G. & Moss, P. (2008). Beyond quality in early childhood education and care: Languages of evaluation. *CESifo DICE Report*, (2), 21-26.
- Dahlberg, G., Moss, P. & Pence, A. (2013). *Beyond quality in early childhood education and care: Languages of evaluation*. Routledge.
- Dahle, H. F. (2020). *Butikk eller pedagogikk? En studie av store private barnehagekjeder i Norge* [Høgskolen Innlandet]. Lillehammer. <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2711734>
- Drugli, M. B. & Berg-Nielsen, T. S. (2019). Samspillskvalitet mellom ansatte og små barn (1–3 år) i norske barnehager (dagtilbud). *Paideia* (17), 37-47.  
<https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/125754>
- Eide, B. J., Winger, N. & Wolf, K. D. (2019). Alt henger sammen—Hverdagslogistikk og små barns muligheter for tilhørighet i barnehagen. *Nordisk barnehageforskning*, 18(special issue), 1-15.  
<https://doi.org/10.7577/nbf.2688> (Opprinnelig utgitt )
- Eide, B. J., Winger, N., Wolf, K. D. & Dahle, H. F. (2017). "Ei linerle vet at hun er ei linerle". En kvalitativ studie av små barns "well-being" i barnehagen. *Barn*, 35(1), 23-40.  
<https://doi.org/10.5324/barn.v35i1.3422>
- Eik, L. T. & Steinnes, G. S. (2017). *Flere barn på blokka : Rapport fra et forsknings- og utviklingsprosjekt om vurdering av barns trivsel og utvikling i barnehagen*. Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge. <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/handle/11250/2468108>
- Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y. & Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy. Review NORWAY*. OECD. <https://www.oecd.org/norway/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>
- Fagerholt, R. A., Myhr, A., Naper, L. R. & Løe, I. (2020). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2019. Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren* Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

- Fagerholt, R. A., Naper, L. R., Sivertsen, H., Haugset, A. S., Nilsen, B. T. & Stene, M. (2018). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2017*. Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Forente nasjoner. (1989). *FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vedtatt av De Forente Nasjoner den 20. november 1989, ratifisert av Norge den 8. januar 1991*. Barne- og familiedepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/17893\\_1-fns\\_barnekonvensjon.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/17893_1-fns_barnekonvensjon.pdf)
- Gjerustad, C., Opheim, V., Hjetland, H. N., Rogde, K., Bergene, A. C. & Gulbrandsen, L. (2020). *Trivsel, læring og utvikling i barnehagen: Resultater fra TALIS Starting Strong Survey, Foreldreundersøkelsen i barnehage (FUBA) og BASIL* (10). <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2650397>
- Gormley, W. (1999). Regulating Child Care Quality. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 563(1), 116-129. <https://doi.org/10.1177/000271629956300107>
- Gotvassli, K. A. & Vannebo, B. I. (2016). Kvalitet som masteridé i barnehagesektoren. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 2(1), 17-31.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.17585/ntpk.v2.131>
- Granrusten, P. T. (2016). Strategisk ledelse av barnehagen som læringsarena. I K. H. Moen, K. A. Gotvassli & P. T. Granrusten (Red.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 234-251). Universitetsforlaget.
- Guedes, C., Cadima, J., Aguiar, T., Aguiar, C. & Barata, C. (2020). Activity settings in toddler classrooms and quality of group and individual interactions. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 67, 101100. <https://doi.org/10.1016/j.appdev.2019.101100>
- Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2013). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring: NOVA - rapport 1/13.
- Gulbrandsen, L. & Os, E. (2022). *Liten, men god. Om kompetansebehov i små barnehager i Oslo og Viken* (978-82-8364-383-1). OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3031347>
- Harms, T., Clifford, R. M. & Cryer, D. (1998). *Early Childhood Environment Rating Scale Revised Edition*. Teachers College Press.  
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eric&AN=ED422128&site=ehost-live>
- Harms, T., Clifford, R. M. & Cryer, D. (2015). *Early Childhood Environment Rating Scale Third Edition*. Teachers College Press.  
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eric&AN=ED422128&site=ehost-live>
- Harms, T., Cryer, D. & Clifford, R. M. (2006). *Infant/Toddler Environment Rating Scales Revised Edition*. Teachers College Press.
- Harms, T., Cryer, D., Clifford, R. M. & Yazejian, N. (2017). *Infant/Toddler Environment Rating Scales Third Edition*. Teachers College Press.
- Haslip, M. J. & Gullo, D. F. (2018). The Changing Landscape of Early Childhood Education: Implications for Policy and Practice. *Early Childhood Education Journal*, 46(3), 249-264.  
<https://doi.org/10.1007/s10643-017-0865-7>
- Haug, P. (2014). The public-private partnership in ECEC provision in Norway. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 366-378.  
<https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912899>
- Haugset, A. S. (2018). Institusjonelt Eiermangfold og et likeverdig barnehagetilbud *Nordisk barnehageforskning*, 17(5), 1-14. <https://doi.org/10.7577/nbf.2410>
- Haugset, A. S. (2019). Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3), 240-254.  
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-03-05>

- Haugset, A. S., Fagerholt, R. A., Stene, M., Ljunggren, E. B., Mordal, S., Nissen, K. N., Gotvassli, K. A. & Lorentzen, R. (2019). *Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren*. Trøndelag Forskning og Utvikling. TFOU-rapport 2019:9. <https://tfou.no/publikasjoner/evaluering-av-arbeidet-med-kvalitet-i-barnehagesektoren/>
- Hernes, L., Myrvold, T., Gulpinar, T., Os, E., Winger, N. & Zeiner, H. H. (2021). *Mulighetenes barnehage. Kvalitet i Oslo kommunes barnehager*. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6523>
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen*. N. Samfunn. <https://www.udir.no/contentassets/8b54029f9c89429fb080cd86a2d42cd0/implementering-n-av-rammeplan-for-barnehagen-underveisrapport-januar-2021.pdf#page29>
- Johansson, J.-E. (2020). *Barnehagens opprinnelse, styring og praksis : en introduksjon til barnehagepedagogikkens kraftfelt*. Fagbokforlaget.
- Katz, L. G. (1993). Multiple perspectives on the quality of early childhood programmes. *European Early Childhood Education Research Journal*, 1(2), 5-9. <https://doi.org/10.1080/13502939385207411>
- Kernan, M. & O'Kane, M. (2006). Pre-school regulation in Ireland: learning from the past to improve young children's everyday lives in early childhood care and education services. *Irish Educational Studies*, 25(2), 171-185. <https://doi.org/10.1080/03323310600737354>
- Korsvold, T. (2005). *For alle barn. Barnehagens framvekst i velferdsstaten*. Abstrakt forlag.
- Kristiansen, E., Rydjord Tholin, K. & Bøe, M. (2021). Early childhood centre directors coping with stress: firefighters and oracles. *International Journal of Educational Management*, 35(4), 909-921. <https://doi.org/10.1108/IJEM-12-2020-0584>
- Kunnskapsdepartementet. (2006a, 07.05.2022). *Lov om barnehage med forskrifter*. Lovdata. <https://lovdata.no/referanse/hjemmel?dokID=NL/lov/2005-06-17-64>
- Kunnskapsdepartementet. (2006b). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Kunnskapsdepartementet: Akademi.
- Kunnskapsdepartementet. (2007). *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007/2011*. Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Kunnskapsdepartementet: Fagbokforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020*. Kunnskapsdepartementet. [https://www.udir.no/globalassets/upload/barnehage/kompetanse\\_for\\_fremtidens\\_barnehage\\_2013.pdf](https://www.udir.no/globalassets/upload/barnehage/kompetanse_for_fremtidens_barnehage_2013.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Kompetanse for framtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. Kunnskapsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/7e72a90a6b884d0399d9537cce8b801e/kompetansestrategi-for-barnehage-2018\\_2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7e72a90a6b884d0399d9537cce8b801e/kompetansestrategi-for-barnehage-2018_2022.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen--bokmal-pdf.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021-2030*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barnehager-mot-2030-strategi-for-barnehagekvalitet/id2863490/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Du er henta. Finansiering av private barnehager*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/du-er-henta-rapport-om-finansiering-av-private-barnehager/id2861077/>
- Kunnskapsdepartementet. (2022). *Kompetanse for framtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023-2025*. Kunnskapsdepartementet.



- <https://www.regjeringen.no/contentassets/60cb8cea7014464a9cbd22bbb2e3664e/no/pdfs/kompetansestrategi-barnehage.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cde630c749abb8959/no/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf>
- Kvistad, K. J. & Søbstad, F. (2005). *Kvalitetsarbeid i barnehagen*. Cappelen Akademisk Forlag.
- La Paro, K. M., Hamre, B. K. & Pianta, R. C. (2012). *The Classroom Assessment Scoring System: Manual Toddler*. Brookes Publishing.
- Larsen, H. & Tønnessen, E. (2023). Fritt fall i søkere som vil bli barnehagelærer. *Khrono*. Hentet 30. september 2023 fra <https://khrono.no/fritt-fall-i-sokere-som-vil-bli-barnehagelaerer/784289>
- Lazzari, A., Picchio, M. & Musatti, T. (2013). Sustaining ECEC quality through continuing professional development: systemic approaches to practitioners' professionalisation in the Italian context. *Early Years*, 33(2), 133-145. <https://doi.org/10.1080/09575146.2012.758087>
- Leal, T., Gamelas, A. M., Barros, S. & Pessanha, M. (2018). Quality of early childhood education environments: Discussion on the concept of quality and future perspectives. I *Professional Development and Quality in Early Childhood Education* (s. 29-58). Springer.
- Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R. A., Leirset, E. & Gotvassli, K. A. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og kjønn-en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. DMMH, Rapport 2/2017.
- Lloyd, E. (2019). Reshaping and Reimagining Marketised Early Childhood Education and Care Systems. *Zeitschrift für Pädagogik*, 65(3), 89-106.
- Lloyd, E. & Penn, H. (2014). Childcare markets in an age of austerity. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 386-396. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912901>
- Löfdahl Hultman, A., Folke-Fichtelius, M. & Löfgren, H. (2015). *Synliggörande, dokumentation och en förändrad lärarprofession i förskolan*. Vetenskapsrådet
- Manning, M., Garvis, S., Fleming, C. & Wong, G. T. (2017). *The relationship between teacher qualification and the quality of the early childhood care and learning environment* (Bd. 1). Campbell Systematic Reviews. <https://doi.org/10.4073/csr.2017.1>
- Mausethagen, S. (2013). Governance through concepts: The OECD and the construction of "competence" in Norwegian education policy. *Berkeley Review of Education*, 4(1), 161-181. <https://doi.org/10.5070/B84110058>
- Mejlbo, K. (2023). Nesten 1 av 3 barnehagelærere ser for seg å slutte i jobben i løpet av 1-3 år. *Utdanningsnytt*. Hentet 30. september 2023 fra <https://www.utedanningsnytt.no/barnehagelaerer-stress-sykefravaer/nesten-1-av-3-barnehagelaerere-ser-for-seg-a-slutte-i-jobben-i-lopet-av-1-3-ar/370770>
- Meld. St. 6. (2019-2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>
- Meld. St. 19. (2015-2016). *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen. [Time for play and learning: Better content in kindergarten]*. Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cae152ecc6f9450a819ae2a9896d7cf5/no/pdfs/stm201520160019000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. nr. 24. (2012-2013). *Framtidens barnehage. [Future Kindergarten]*. Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet.  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-24-20122013/2.html?id=720202>
- Melhuish, E. & Gardiner, J. (2019). Structural Factors and Policy Change as Related to the Quality of Early Childhood Education and Care for 3–4 Year Olds in the UK. *Frontiers in Education*, 4(35), 1-15. <https://doi.org/10.3389/educ.2019.00035>

- Mitchell, L. (2019). *Democratic Policies and Practices in Early Childhood Education: An Aotearoa New Zealand Case Study* (Bd. 24). Singapore: Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-1793-4>
- Moen, K. H., Gotvassli, K. A. & Granrusten, P. T. (Red.). (2016). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*. Universitetsforlaget.
- NOU 2012: 1. (2012). *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f77c1a6dbd00473fb8c0b8928724dd30/no/pdfs/nou201220120001000dddpdfs.pdf>
- NOU 2020: 13. (2020). *Private aktører i velferdsstaten. Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. <https://www.velferdsmiks.no/okategoriserade/de-atte-viktigste-funnene-i-velferdstjenesteutvalgets-rapport/>
- Nygård, M. (2015). Kvalitet i læring i barnehagen: En analyse av styringsdokumenter fra OECD og Norge. *Nordisk barnehageforskning*, 11(7), 1-18. <https://doi.org/10.7577/nbf.856>
- OECD. (2001). *Starting strong I: Early childhood education and care*. OECD.
- OECD. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. OECD.
- OECD. (2011a). *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- OECD. (2011b). *Starting Strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264123564-en>
- OECD. (2015). *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264233515-en>.
- OECD. (2017). *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264276253-en>
- OECD. (2021). *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f47a06ae-en>
- OECD. (2022). Quality assurance and improvement in the early education and care sector. <https://doi.org/10.1787/774688bf-en>
- Os, E. & Hernes, L. (2019). Children Under The Age of Three in Norwegian childcare: Searching for Qualities. I S. Garvis, H. Harju-Luukkainen, S. Sheridan & P. Williams (Red.), *Nordic Families, Children and Early Childhood Education* (s. 139-171). Palgrave MacMillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-16866-7\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-16866-7_8)
- Os, E., Myrvold, T., Danielsen, O. A., Hernes, L. & Winger, N. (2021). *Håndtering og konsekvenser av koronautbruddet for barn og barnehager*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/handtering-og-konsekvenser-av-koronautbruddet-for-barn-og-barnehager/>
- Parker, C., Scott, S. & Geddes, A. (2019). Snowball sampling. *SAGE research methods foundations*. <https://doi.org/10.4135/9781526421036831710>
- Peeters, J. & Vandekerckhove, A. (2015). A meeting place for policy-makers and researchers: the Transatlantic Forum on Inclusive Early Years. *International Journal of Early Years Education*, 23(3), 329-337. <https://doi.org/10.1080/09669760.2015.1074554>
- Penn, H. (2014a). The business of childcare in Europe. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(4), 432-456. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2013.783300>
- Penn, H. (2014b). International Indicators as a Measure of National Policies. *International Journal of Early Childhood*, 46(1), 33-46. <https://doi.org/10.1007/s13158-013-0099-9>
- Petriwskyj, A., O'Gorman, L. & Turunen, T. (2013). The Interface of the National Australian Curriculum and the Pre-year 1 Class in School: Exploring Tensions. *Australasian Journal of Early Childhood*, 38(1), 16-22. <https://doi.org/10.1177/183693911303800104>
- Pianta, R., Howes, C., Burchinal, M., Bryant, D., Clifford, R., Early, D. & Barbarin, O. (2005). Features of pre-kindergarten programs, classrooms, and teachers: Do they predict observed classroom quality and child-teacher interactions? *Applied developmental science*, 9(3), 144-159. [https://doi.org/10.1207/s1532480xads0903\\_2](https://doi.org/10.1207/s1532480xads0903_2)

- Pianta, R. C., La Paro, K. M. & Hamre, B. K. (2008). *Classroom Assessment Scoring System: Manual Pre-K*. Paul H Brookes Publishing.
- Pihlainen, K., Reunamo, J. & Kärnä, E. (2019). Lapset varhaiskasvatuksen arvioijina—Lasten mukavina pitämät asiat päiväkodissa ja perhepäivähoidossa. *Journal of Early Childhood Education Research*, 8(1), 121-142. <http://hdl.handle.net/10138/311386>
- Pihlainen, K., Reunamo, J., Sajaniemi, N. & Kärnä, E. (2020). Children's negative experiences as a part of quality evaluation in early childhood education and care. *Early Child Development and Care*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/03004430.2020.1801667>
- Pramling Samuelsson, I. & Sheridan, S. (2004). Recent issues in the Swedish preschool. *International Journal of Early Childhood*, 36(1), 8-22. <https://doi.org/10.1007/BF03165937>
- Private barnehagers landsforbund. (2022). *Foreldretilfredshet i barnehagesektoren*. Hentet 08.05.2022 fra <https://www.barnehagemonitor.no/foreldretilfredshet/>
- Rambøll. (2012). *Sluttrapport. Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet*. Rambøll. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Kommunen-som-barnehagemyndighet/>
- Rao, N. & Li, H. (2009). Quality matters: Early childhood education policy in Hong Kong. *Early Child Development and Care*, 179(3), 233-245. <https://doi.org/10.1080/03004430601078644>
- Rege, M., Solli, I. F., Størksen, I. & Votruba, M. (2018). Variation in center quality in a universal publicly subsidized and regulated childcare system. *Labour Economics*, 55, 230-240. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.10.003>
- Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen, 2021-2025. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet* Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Ritzer, G. (2008). *The McDonaldization of society* 5. Pine Forge Press, Sage.
- Robson, J. v. K. (2019). How do practitioners in early years provision promote Fundamental British Values? *International Journal of Early Years Education*, 27(1), 95-110. <https://doi.org/10.1080/09669760.2018.1507904>
- Rosenthal, M. K. (2003). Quality in Early Childhood Education and Care: A cultural context. *European Early Childhood Education Research Journal*, 11(2), 101-116. <https://doi.org/10.1080/13502930385209191>
- Ruutiainen, V., Alasuutari, M. & Karila, K. (2020). Rationalising public support for private early childhood education and care: the case of Finland. *British Journal of Sociology of Education*, 41(1), 32-47. <https://doi.org/10.1080/01425692.2019.1665497>
- Sandgrind, S. W. (2022). *25 prosent færre vil bli barnehagelærer*. Barnehage.no. <https://www.barnehage.no/barnehagelaerer-pedagogstudentene-samordna-opptak/25-prosent-faerre-vil-bli-barnehagelaerer/232148>
- Schei, S. H. & Kvistad, K. (2012). *Kompetanseløft. Langsiktige tiltak i barnehagen*. Universitetsforlaget.
- Seland, M. (2009). *Det moderne barn og den fleksible barnehagen: En etnografisk studie av barnehagens hverdagsliv i lys av nyere diskurser og kommunal virkelighet*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet Norsk senter for barneforskning.
- Seland, M. (2020). *Når evidens møter praksis. En studie av programbasert arbeid med sosial kompetanse i barnehagen* Fagbokforlaget.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. University of California Press.
- Sheridan, S. (2009). Discerning Pedagogical Quality in Preschool. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 53(3), 245-261. <https://doi.org/10.1080/00313830902917295>
- Sheridan, S. (2016). Ett intersubjektivt perspektiv på pedagogisk kvalitet relatert till centrala kvalitetsfaktorer i förskolan. *Paideia*, (12), 29-38. <https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/127916>

- Sheridan, S. & Pramling Samuelsson, I. (2013). Preschool a source for young children's learning and well-being. *International Journal of Early Years Education*, 21(2-3), 207-222.  
<https://doi.org/10.1080/09669760.2013.832948>
- Sheridan, S., Williams, P. & Pramling Samuelsson, I. (2014). Group size and organisational conditions for children's learning in preschool: A teacher perspective. *Educational Research*, 56(4), 379-397. <https://doi.org/10.1080/00131881.2014.965562>
- Sivertsen, H., Janning, L., Ljunggren, B. & Lorentzen, R. (2021). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Oppsummeringsrapport*. SINTEF. <https://open.dmmh.no/dmmh-xmlui/handle/11250/2829364>
- Skelcher, C. (2005). Public-Private Partnerships and Hybridity. I E. Ferlie, E. L. Lynn & C. Pollitt (Red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 347–370.). Oxford University Press, New York.
- Skotheim, H. (2019). *Kommersiell barnehagekjede vil ikke lenger ansette fagarbeidere fordi «lønnskostnadene hos de ansatte må ned»*. <https://fagbladet.no/barnehager/kommersiell-barnehagekjede-vil-ikke-lenger-ansette-fagarbeidere-fordi-lonnskostnadene-hos-de-ansatte-ma-ned-6.91.630839.8e05e710b3#?fb>
- Solbrekke, T. D. & Østrem, S. (2011). Profesjonsutøvelse mellom profesjonelt ansvar og regnskapsplikt. *Nordic Studies in Education*, 31, 194 - 209.
- Sollars, V. (2020a). Defining quality in early childhood education: parents' perspectives. *European Early Childhood Education Research Journal*, 28(3), 319-331.  
<https://doi.org/10.1080/1350293X.2020.1755488>
- Sollars, V. (2020b). Reflecting on 'quality' in early childhood education: practitioners' perspectives and voices. *Early Years*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/09575146.2020.1849034>
- Sommersel, H. B., Vestergaard, S. & Larsen, M. S. (2013). *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006–2011*. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.
- SSB. (2021, 02.11.2021). *Statistikkbanken, barnehage. 09220: Barnehager, etter eierforhold*. <https://www.ssb.no/statbank/table/09220/>
- St. meld. nr. 8. (1987-1988). *Barnehager mot år 2000*. F.-o. administrasjonsdepartementet. Forbruker- og administrasjonsdepartementet [https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=3&wid=a&psid=DIVL1968&pgid=a\\_0851](https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=3&wid=a&psid=DIVL1968&pgid=a_0851)
- St. meld. nr. 27. (1999-2000). *Barnehager til beste for barn og foreldre*. Kunnskapsdepartementet.
- St. meld. nr. 41. (2008-2009). *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Saari, E., Lehtonen, M. & Toivonen, M. (2015). Making bottom-up and top-down processes meet in public innovation. *The Service Industries Journal*, 35(6), 325-344.  
<https://doi.org/10.1080/02642069.2015.1003369>
- Taguma, M., Litjens, I. & Makowiecki, K. (2013). *Quality matters in early childhood education and care: Norway*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264176713-en>.
- Taylor, C. (2011). Changing Policy, Changing Culture: Steps Toward Early Learning Quality Improvement in Australia. *International Journal of Early Childhood*, 43(3), 211-225.  
<https://doi.org/10.1007/s13158-011-0043-9>
- Tobin, J. (2005). Quality in early childhood education: An anthropologist's perspective. *Early Education and Development*, 16(4), 421-434. [https://doi.org/10.1207/s15566935eed1604\\_3](https://doi.org/10.1207/s15566935eed1604_3)
- Tofte, B. (1993). *Total kvalitetsledelse i barnehagen*. Ad Notam Gyldendal.
- Trætteberg, H. S. & Fladmoe, A. (2020). Quality Differences of Public, For-Profit and Nonprofit Providers in Scandinavian Welfare? User Satisfaction in Kindergartens. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(1), 153-167.  
<https://doi.org/10.1007/s11266-019-00169-6>
- Trætteberg, H. S., Sivesind, K. H., Hrafnadóttir, S. & Paananen, M. (2021). *Private Early Childhood Education and Care (ECEC) in the Nordic Countries. Development and governance of the*

- welfare mix. Institute for Social Research. <https://utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2021/forskningsrapport-private-barnehager-i-norden/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017a). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. [Framework Plan for Kindergartens]. Hentet 24.04.2017 fra <https://lovdata.no/static/lovtidend/ltavd1/2017/sf-20170424-0487.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2017b). *Kva er ekstern barnehagevurdering?* <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/utviklingsarbeid-i-barnehagen/ekstern-barnehagevurdering/kva-er-ekstern-barnehagevurdering-og-kvifor-bruke-dette/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017c). *Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver*. <https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2021a, 29.11.2021). *Fakta om barnehager 2020*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/fakta-om-barnehager-2020/tall-om-barnehagen-2020/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021b). *Utdanningsspeilet*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2021/barnehage/#>
- Utdanningsdirektoratet. (2022a, 07.05.2022). *Fakta om barnehager 2021*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/fakta-om-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022b, 07.05.2022). *Statistikk barnehage 2021*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>
- Vassenden, A., Thygesen, J., Bayer, S. B., Alvestad, M. & Abrahamsen, G. (2011). *Barnehagens organisering og strukturelle faktorerens betydning for kvalitet*.
- Vuorinen, T. (2018). 'Remote parenting': parents' perspectives on, and experiences of, home and preschool collaboration. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26(2), 201-211. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1442005>
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Kittelsaa, A. M., Svendsen, S., Haugset, A. S., Kongsvik, T. & Reiling, R. B. (2015). *Barnehagetilbudet til barn med særlige behov: Undersøkelse av tilbudet til barn med særlige behov under opplæringspliktig alder (8275704405)*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/2373848>
- White, L. A. & Friendly, M. (2012). Public Funding, Private Delivery: States, Markets, and Early Childhood Education and Care in Liberal Welfare States – A Comparison of Australia, the UK, Quebec, and New Zealand. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 14(4), 292-310. <https://doi.org/10.1080/13876988.2012.699789>
- Williams, P., Sheridan, S. & Pramling Samuelsson, I. (2016). *Barngruppens storlek i förskolan: Konsekvenser för utveckling och kvalitet*. Natur & Kultur.
- Winger, N. & Eide, B. (2018). Omsorg og livskvalitet i barnehagen. I S. Østrem (Red.), *Barnehagen som samfunnsinstitusjon* (s. 47-68). Cappelen Damm.
- Witteck, L. & Kvernbekk, T. (2011). On the problems of asking for a definition of quality in education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55(6), 671-684. <https://doi.org/10.1080/00313831.2011.594618>
- Wong, S., Cumming, T., MacQuarrie, A., Bull, R., Robertson, C., Saha, M., McFarland, L. & Logan, H. (2023). Holistic measurement of early childhood educators' well-being: a protocol. *International Journal of Research & Method in Education*, 46(5), 515-527. <https://doi.org/10.1080/1743727X.2022.2128746>
- Østrem, S., Bjar, H., Føkser, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S. & Tholin, K. R. (2009). *Alle teller mer: En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Høgskolen i Vestfold.

# «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen»

## **DEL 2 & DEL 3**

### **Del 2: Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen**

**OsloMet – storbyuniversitetet**

Ellen Os

Nina Winger

Leif Hernes

### **Del 3: Drøfting av indikatorer**

**Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning**

Kjersti Nissen

Elin Birgitte Ljunggren

Sissel Mørreaunet

Mari Westerhus

**OsloMet – storbyuniversitetet**

Ellen Os

Leif Hernes

## **DEL 2**

**Bakgrunn for prosjektet, teorigrunnlag, fokussamtaler og oppsummering veiledningsrapporter**





## 15 Innledning

Bakgrunnen for prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen» er forskning som viser at norske barnehager har noen utfordringer knyttet til kvalitet. Denne forskningen har medført at det har blitt rettet fokus mot barnehageeieres overordnede ansvar for, og arbeid med, kvaliteten i barnehager. Politiske dokumenter fra både før og etter at prosjektet startet opp, understreker eieres juridiske ansvar for barnehagers kvalitet, redegjør for hva dette ansvaret innebærer, og peker på betydningen av at barnehageeierne oppfyller de forpliktelser eieransvaret innebærer (se f.eks. Kunnskapsdepartementet, 2022, 2023; NOU 2022: 13, 2022).

Denne delen av rapporten er en gjennomgang av prosjektets andre del, som altså dreier seg om veiledning til eiere i arbeidet med å styrke kvaliteten i barnehager.

Eierskap i norske barnehager er ikke et enkelt og enhetlig fenomen, men består av barnehageeiere som er ulike blant annet når det gjelder eieform, altså om de er kommunale eller private, eierskapets størrelse, pedagogiske profiler, verdier, geografisk tilhørighet osv.

Tidlig i prosjektet ble det klart at innholdet i eierbegrepet, som vi skal komme tilbake til, ikke var klart. De fleste av deltakerne i prosjektet var ikke juridiske eiere av barnehagene de representerte, men var ansatt, enten i private eller kommunale barnehageeierskap, for å forvalte eierskapsforpliktelsene på vegne av barnehagenes juridiske eiere. Vi vil derfor i denne rapporten bruke begrepet eierskap om eierorganisasjoner, som kan være kommuner eller private stiftelser, aksjeselskap osv., og juridiske eiere om de som i juridisk forstand eier barnehagene. Betegnelsen eierrepresentanter bruker vi om de som er ansatt for å forvalte eierskapets forpliktelser på vegne av de juridiske eierne. Hvilke oppgaver eierrepresentantene har, kan variere mellom ulike eierskap.

I denne delen av rapporten ligger hovedvekten på den veiledningen de deltakende eierne i prosjektet har deltatt i, og på deres erfaringer med å ha vært deltakere i prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen».

Først i denne delen av rapporten vil vi presentere noen teoretiske perspektiver som kan bidra til å belyse kompleksiteten i forvaltningen av eierskapets forpliktelser. Deretter vil vi presentere en oversikt over eierskap som har deltatt i prosjektet, før vi diskuterer eierskap i barnehager som et mangfoldig fenomen. Videre vil vi presentere de ulike veiledningsstrategiene som eierne i prosjektet har deltatt i. De deltakende eierne var fordelt mellom Telemarksforskning, Høgskolen i Østfold, Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning og OsloMet, som var ansvarlig for veiledningen i hver sin gruppe. Til slutt vil vi presentere gjennomføring og resultater fra fokusgruppesamtaler med deltakende eiere og oppsummere de viktigste resultatene fra denne delen av prosjektet.

Det overordnede temaet for prosjektet, og dermed også samtalene, var hvilket ansvar eiere har for kvalitetsutvikling, og hvilke utfordringer dette ansvaret innebærer i eiernes hverdag.

Selv om arbeidssituasjonen for eierrepresentantene er svært forskjellig, har alle et overordnet ansvar for å sikre og videreutvikle kvaliteten i barnehagene i sin organisasjon. Hva dette innebærer, er imidlertid ikke entydig, og eierrepresentantene må gjøre en innsats på mange plan. Som Sheridan (2016) påpeker, handler barnehagekvalitet om en dialektikk mellom faktorer på ulike nivåer, som samfunnsnivå, institusjonsnivå og individnivå, og om intersubjektive prosesser mellom mennesker og materielle faktorer i læringsmiljøet. Eiere må ta hensyn til alle disse faktorene i kvalitetsarbeidet. De skal både forvalte samfunnsmandatet og bidra til å skape gode hverdagsliv i barnehagene.

Det er derfor viktig at kompleksiteten i eierskapenes ansvar blir tydeliggjort. Eierrepresentantene må søke å navigere og finne en farbar vei i et nokså mangslungent landskap. Dette er utfordrende når ansvarsområdet er så stort og til dels uklart, og når nærheten til barnehagene er ulik. Nettopp nærhet til barnehagen er vesentlig for at eierrepresentantene skal kunne ivareta sitt ansvar. Noen arbeider i barnehagene de representerer, men i større eierskap og kommunale eierskap er stillingene deres knyttet til det administrative nivået. Det gjør at det er et komplekst forhold mellom de ulike beslutningsnivåene, og at kvaliteten vurderes og oppleves ulikt på ulike nivåer (jf. Goodlad, 1979). Det er ikke gitt at eierskapenes intensjoner realiseres i praksis. I fokussamtalene ønsket vi å gi eierrepresentantene rom for å reflektere over ulike sider ved denne kompleksiteten og selv langt på vei velge hvilke aspekter ved de daglige utfordringene de anså viktigst å snakke om og reflektere over.

I den forskningslitteraturen det redegjøres for i prosjektets første del; Kunnskapsstatus, tas det til orde for at kvalitetsutvikling skal være meningsbærende, og det hevdes at det er viktig at alle aktører som på ulike måter deltar i sektoren, kommer til orde og får muligheter til å delta. For å beskrive disse prosessene bruker vi i denne rapporten begrepet samskaping.

Tendensen til økt styring av sektoren og store forventninger og krav om kvalitetsutvikling er et tydelig utviklingstrekk både internasjonalt og nasjonalt, noe som også i stor grad ble avspeilet kunnskapsstatusen. Ulike premissleverandører retter i dag i økende grad og på ulike måter krav og forventninger til eierne (Kunnskapsdepartementet, 2023; NOU 2022: 13, 2022). Vi ønsket å få eierrepresentantenes vurdering av situasjonen og å gi dem muligheter til å formidle både hva de anså som de viktigste utfordringene, og til å komme med forslag til endringer som kan bidra til kvalitetssikring i sektoren. Vår intensjon var at fokussamtalen kunne bidra til å identifisere problemstillinger, slik eierne selv erfarer dem, og til gi et bedre grunnlag for prosjektets del 3, som er en drøfting av indikatorer som kan støtte eierskapenes arbeid med kvalitetsutvikling i barnehagene.

## 16 Deltakende eiere og endringer i løpet av prosjektperioden

Hvordan en setter sammen deltakerne i et prosjekt, altså utvalget, i en undersøkelse, avhenger ifølge Mason (2002) av hvilke sammenhenger man ønsker å etablere mellom utvalget og resten av verden («a wider universe»). Er formålet å se sammenhenger mellom prosjektets utvalg og norske barnehager, vil det være av betydning at utvalget, i alle fall til en viss grad, avspeiler variasjoner i norske barnehager.

I del 2 av prosjektet skulle det, ifølge konkurransegrunnlaget, utvikles og gjennomføres en pilot for veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten på tilbudet i barnehagene. Videre ble det i konkurransegrunnlaget understreket at eierskapene i veiledningspiloten både skulle være private og kommunale eierskap og komme fra et utvalg ulike fylker. Dette kan sees som en intensjon om at de deltakende eierskapene skulle avspeile variasjonen, «the wider universe», i eierskap i norske barnehager. Som vi skal komme tilbake til mot slutten av dette kapittelet, viste det seg å være så stor variasjon i barnehageeierskapene at det kan være vanskelig å finne klare definisjoner som skiller ulike eierskap fra hverandre.

### 16.1 Utvalg av eiere

Mulige deltakere i prosjektet ble foreslått av Utdanningsdirektoratet, som hadde kontaktet utdanningsdirektørene i alle fylker og fått anbefalinger fra syv av disse.

Utdanningsdirektoratet valgte ut 30 aktuelle eierskap, hvorav 16 var kommunale fra seks fylker og 14 var private fra syv fylker. De kommunale eierskapene hadde fra 2 til 28 barnehager, mens antallet barnehager varierte fra 1 til 85 i de private eierskapene. I utvalget var altså både store og små eierskap representert, samt private og kommunale eierskap i ulike fylker, og dermed kan det sies at det foreslåtte utvalget representerte en del av den variasjonen man finner i eierskap i norske barnehager.

Prosjektgruppens ledelse sluttet seg til Utdanningsdirektoratets forslag, og alle de 30 foreslåtte eierskapene ble spurt om de ønsket å delta. En av de private eierne var i listen fra Utdanningsdirektoratet oppført som to eiere fordi de hadde barnehager i to fylker, men var oppført med én eierrepresentant og var i realiteten ett eierskap. Dermed ble forespørselen om deltakelse sendt ut til 29 eierskap, 16 kommunale og 13 private. Det var ingen familiebarnehager blant eierskapene som fikk forespørselen.

Mange av eierrepresentantene som deltok i prosjektet, har bakgrunn som barnehagelærere og har arbeidet som styrere og/eller barnehagelærere i barnehager, mens andre var lærere eller har annen bakgrunn. Til tross for at eierne og eierrepresentantene kommer fra svært ulike eierskap, hadde de mange like erfaringer og vurderinger av sin rolle og sine arbeidsoppgaver. Flere kommunale representanter var ansatt i etater med oppgaver innen oppvekst, utdanning, barnehage, kultur og/eller skole.

### 16.2 Frafall og andre endringer i utvalget

I alle prosjekter må man regne med et visst frafall. I dette prosjektet var det en del eierskap som, av ulike grunner, valgte å ikke delta eller trakk seg i prosjektets første fase. Samlet var det fem eierskap, og fire av disse var kommunale. Tre av de kommunale eierskapene som

trakk seg, omfattet hver fra seks til syv barnehager, mens ett hadde 17 barnehager. Det private eierskapet som trakk seg, besto av en enkeltstående barnehage. Begrunnelsen var enten at vedkommende nettopp hadde startet i jobben, eller at han eller hun var engasjert i andre oppdrag. Mot slutten av prosjektet fikk et av de kommunale eierskapene ny leder, og vedkommende valgte å ikke gå inn i prosjektet fordi det var så kort tid igjen av prosjektperioden.

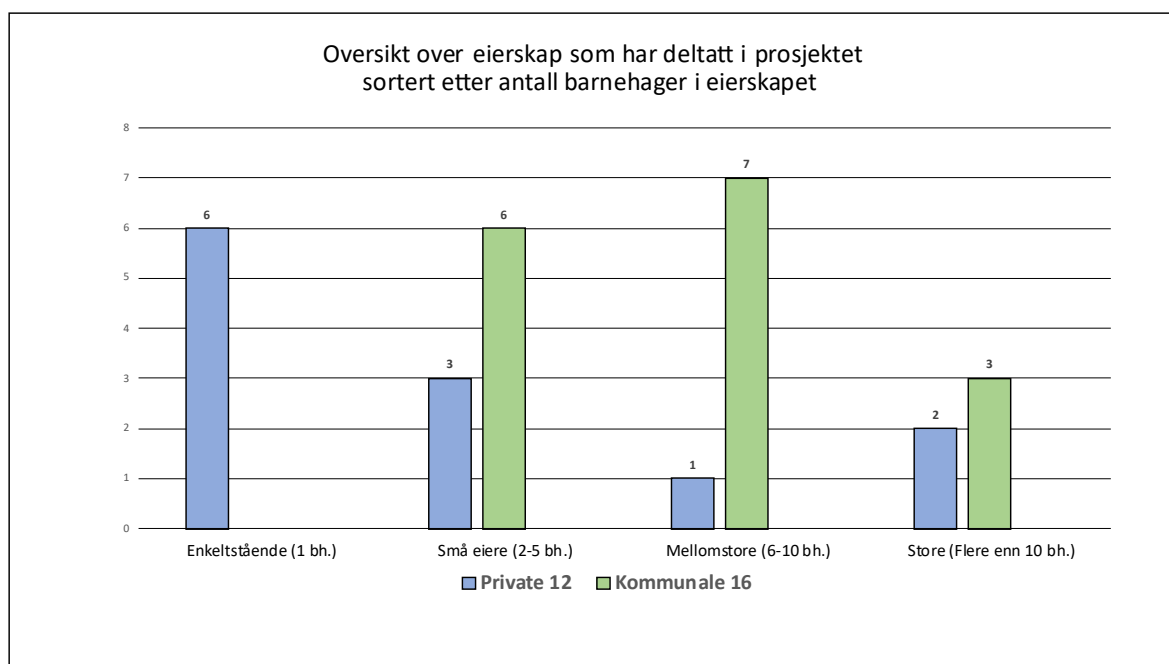
Dermed hadde prosjektet allerede i starten gått fra 29 til 24 deltakende eierskap. Imidlertid viste det seg ganske snart at et av de deltakende kommunale eierskapene som var meldt på som ett eierskap, i virkeligheten var seks eierskap, hvorav det ene var privat. Dermed var det igjen 29 eierskap i prosjektet. Da en kjede ble slått sammen med en annen kjede, gikk antallet deltakende eierskap ned til 28. I tillegg har flere av de kommunale eierskapene et samarbeid med private barnehager i sin kommune. Noen av de samarbeidende private barnehagene har også deltatt på møter og veiledninger i prosjektet, men de er ikke registrert som prosjektdeltakere.

På møter har noen eierskap vært representert med flere eiere eller eierrepresentanter, og disse kan dels være fra eget eierskap, dels kan de være private eierskap som har et samarbeid med sin kommune. I utgangspunktet var det planlagt at det skulle være én person fra hvert eierskap, men noen av deltakerne ønsket å ha med seg én eller flere personer, og det ble da åpnet for det. Antallet tilstedeværende har derfor variert fra gang til gang. Det betyr at det ikke er mulig å oppgi hvor mange eiere og eierrepresentanter som har deltatt.

Aktiviteten til de ulike eierskapene har variert. Det har vært frafall som følge av sykdom og stort arbeidspress, eierrepresentanter har vært skiftet ut, og noen har sluttet i prosjektet fordi prosjektet ikke oppfylte forventningene deres.

## 16.3 Eierskapenes størrelse

Eierskapene som har deltatt i prosjektet, varierer mye i størrelse. Noen av dem har bare én barnehage, andre kan ha opptil 100 barnehager. Størst er variasjonen i de private eierskapene, der er det flere deltakere som driver en såkalt enkeltstående barnehage, og én deltaker som driver mer enn 100 barnehager. De deltakende kommunale eierskapene har mellom 3 og 27 barnehager (se figur 01 og tabell 01). Figuren og tabellen bygger på opplysninger fra veiledningsgruppene høsten 2022. Antallet barnehager i eierskapene kan variere over tid. Barnehageeiere kan øke antallet barnehager i eierskapet gjennom oppkjøp eller nybygg, eller redusere ved nedlegging eller salg av barnehager. De siste årene har det blitt færre og større barnehager i Norge (Gulbrandsen, 2017). Særlig stor nedgang er det i antall små private barnehager (Utdanningsdirektoratet, 2023a, 2023c). Det kan ha sammenheng med tendensen til lavere fødselstall, men det kan også skyldes at små eierskap kjøpes av større aktører på feltet, både private og kommunale (Lunder, 2019).



Figur 01: Oversikt over deltakende eierskap fordelt på enkeltstående, små, mellomstore og store eierskap (minst to av de kommunale eierskapene har også et visst ansvar for barnehager i private eierskap i sin kommune)

	Private eierskap	Kommunale eierskap
1 barnehage	6	
2 barnehager		3
3 barnehager	1	
4 barnehager	1	3
5 barnehager	1	
6 barnehager		3
7 barnehager		1
9 barnehager	1	3
13 barnehager		
20 barnehager		1
24 barnehager	1	
27 barnehager		2
Mer enn 100 barnehager	1	
<b>Antall eierskap</b>	<b>12</b>	<b>16</b>

Tabell 01: Detaljert oversikt over antallet barnehager i prosjektdeltakernes eierskap

## 16.4 Sammenheng mellom utvalget og norske eierskap

Et spørsmål som kan stilles, er om prosjektet har lyktes i å sette sammen et utvalg av eierskap som gjenspeiler det faktiske eierskapet i norske barnehager; altså et utvalg som representerer «the wider universe» (jf. Mason, 2002). Utvalget av barnehageeiere i dette

prosjektet kan sees som et strategisk utvalg; det skulle representere både private og kommunale eierskap, det skulle representere større og mindre eierskap, og det skulle ha en viss geografisk spredning. Alle disse kriteriene ble oppfylt, selv om fordelingen mellom ulike områder og ulike eierformer har vært ujevn. Gjennom hele prosjektperioden har alle fylker i Norge med unntak av Rogaland og Vestland vært representert. En overvekt av eierskapene som har deltatt i prosjektet, har vært kommunale eierskap, men både de kommunale og de private eierskapene har hatt en stor spredning når det gjelder størrelse. På denne bakgrunnen kan det sies at utvalget avspeiler bredden og variasjonen i barnehageeierskap i norske barnehager.

Likevel er det grunn til å gå litt nærmere inn på hvordan barnehageeierskap varierer i Norge, og ikke minst hvordan det forvaltes.

## 16.5 Det mangfoldige eierskapet

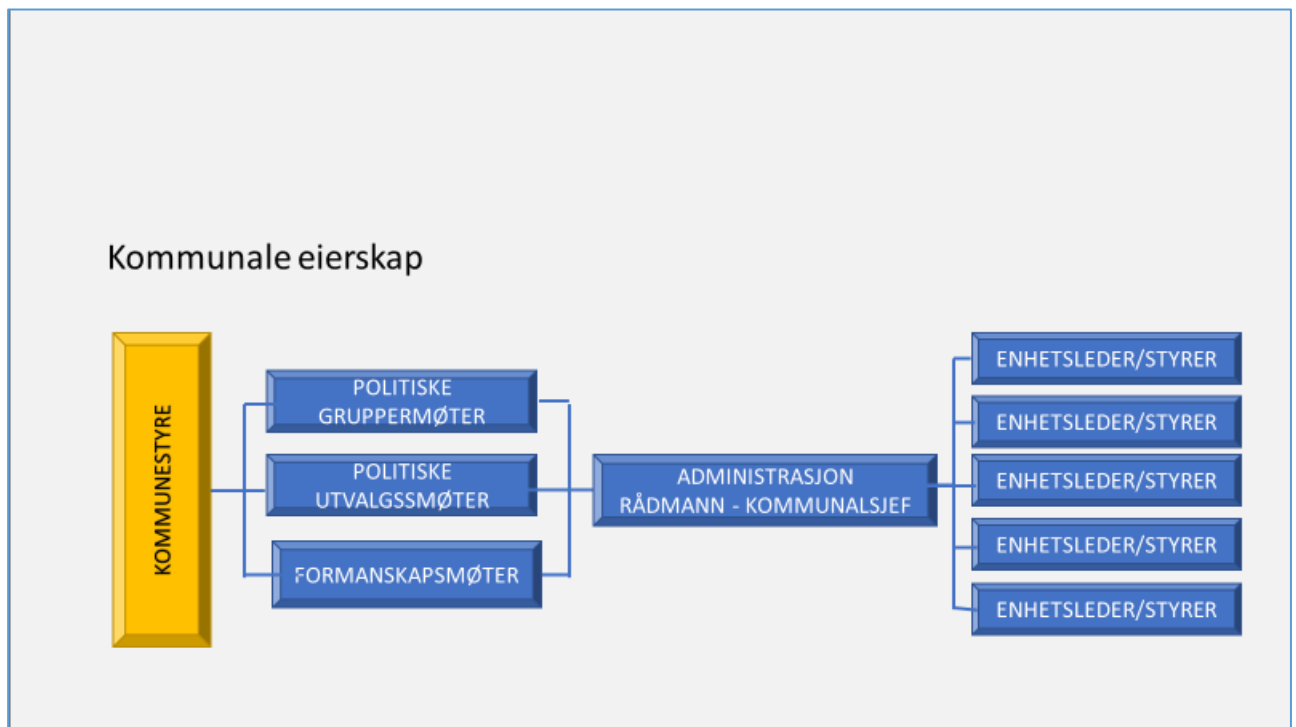
Som vi har vært inne på, er eierskapene forskjellige blant annet når det gjelder størrelse, geografisk beliggenhet og nærhet til barnehagene. I konkurransegrunnlaget og i tilbudet fra OsloMet og samarbeidspartnerne problematiseres ikke selve eierskapsbegrepet. Imidlertid ble det tidlig i prosjektet klart at deltakerne i prosjektet på flere måter ikke var en ensartet gruppe. Det varierte spesielt hvilken form for eierskap de representerte, og hvilken posisjon de hadde når det gjaldt beslutninger som tas av eierskapet.

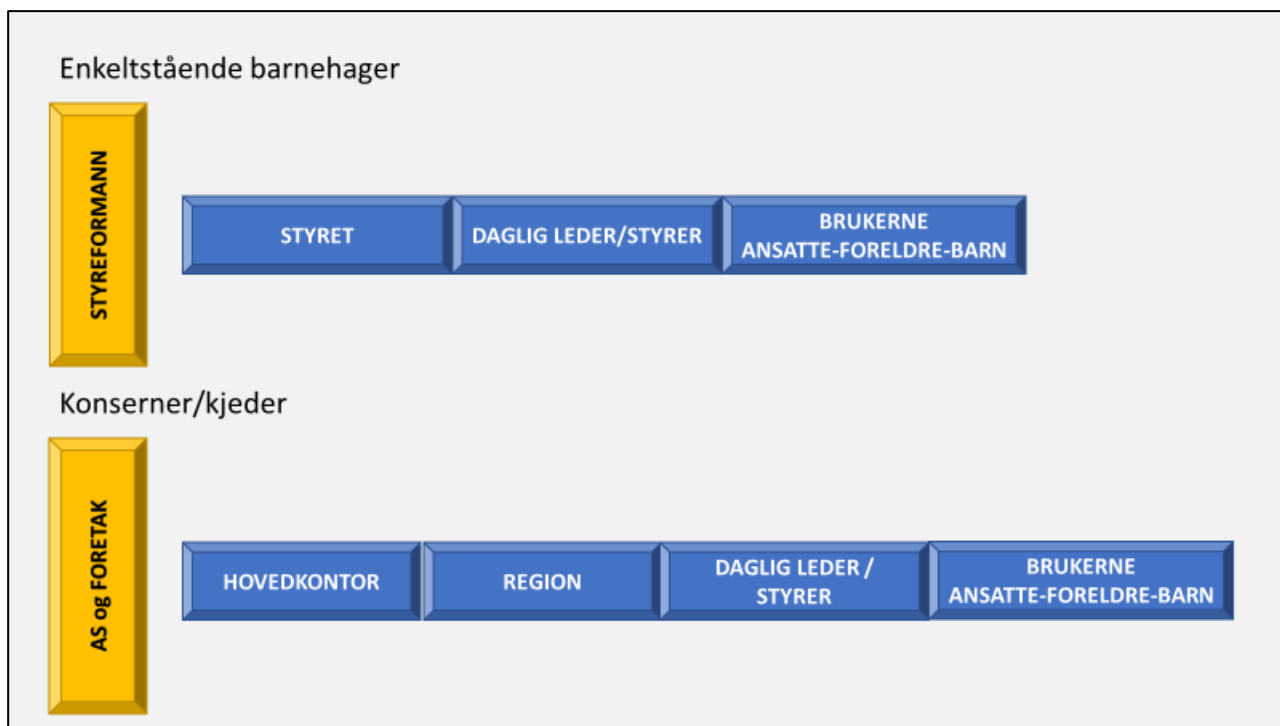
Eierskapene i norske barnehager er mangfoldige, og særlig etter 2003 har det blitt utviklet flere former. I offentlige diskusjoner og forskning synes det å være vanskelig å finne tydelige definisjoner på ulike former for eierskap (se f.eks. Bjørn et al., 2021; Gjerustad et al., 2020; Haugset, 2018, 2019; Lunder, 2019; Trætteberg & Fladmoe, 2020). Når det gjelder private eierskap, synes det særlig å være vanskelig å skille eierskap som tar ut utbytte, fra mer ideelle barnehager. Disse diskusjonene ligger utenfor dette prosjektets fokus. Derfor skal vi heller se litt nærmere på noen av de problemstillingene deltakerne i vårt prosjekt var opptatt av.

Børhaug (2021, s. 52-53) understreker at eierbegrepet i barnehagesektoren er komplekst. I tillegg til at det må skilles mellom kommunale og private eierskap, må hver privat barnehage, med noen unntak, være et eget rettssubjekt. Eiere kan derfor være et kommunestyre, altså politikere, et ansvarlig selskap, et aksjeselskap, et enkeltpersonforetak, en stiftelse eller en frivillig organisasjon. Det som var felles for deltakerne i vårt prosjekt, var at ingen av dem, med ett unntak, var juridisk eier av eierskapet de representerte. De forvaltet snarere eierskapsforpliktelser på vegne av sine respektive juridiske eiere. Vi har derfor valgt å hovedsakelig omtale prosjektdeltakerne som eierrepresentanter i stedet for eiere.

I prosjektet har vi ikke vektlagt de juridiske eierformene i de deltakende eierskapene, men heller rettet fokus mot deltakernes egen forståelse av og beretninger om sine arbeidsforhold og utfordringer. En utfordring er nærhet til de juridiske eierne. Ifølge Børhaug (2021, s. 52-53) er det betydelige variasjoner mellom ulike barnehageeierskap, ikke bare fordi eierskapene kan ha ulik styringsrett, men også fordi eierskapene engasjerer seg i barnehagene i ulik grad. Noen eierrepresentanter i vårt prosjekt opplevde at de var nær

barnehagenes virksomhet og samtidig nær eierleddet fordi eierskapet omfattet én eller noen få barnehager, samtidig som de kanskje også arbeidet i en av barnehagene. Eierne kunne være foreldrene eller et lag eller en forening som engasjerte seg i barnehagens virksomhet i varierende grad, men som kunne være lett å nå. Andre eierrepresentanter opplevde større avstand til sine juridiske eiere, som enten kunne være lite tilgjengelig, viste liten interesse eller i liten grad hadde barnehagefaglig kompetanse. For en nærmere redegjørelse for barnehageeieres tilnærminger til arbeid med kvalitet i barnehager og til implementering av rammeplanen fra 2017 vises det til kapittel 13 i første delen av rapporten. Imidlertid understrekes det at det finnes lite kunnskap om ulike juridiske eierskapsformat, noe som medfører systematiske forskjeller i relasjoner mellom eier og barnehager (Børhaug, 2021, s. 52).





Figur 02: Illustrasjoner av noen av organisasjonsstrukturer i barnehagefeltet<sup>13</sup>.

## 16.6 Aktiviteter i veiledningen

I denne delen av prosjektet har veiledning av de deltakende eierrepresentantene vært sentralt. Eierskapene har, som vi skal komme tilbake til, vært delt inn i fire ulike grupper, som har hatt ulike tilnærminger til veiledningsarbeidet. I tillegg har det blitt gjennomført fokussamtaler med eierrepresentantene.

Gjennom hele prosjektet har det vært samlinger med hele prosjektgruppen både fysisk og digitalt; til sammen ble det holdt seks samlinger fra våren 2021 til våren 2023. På disse samlingene har det vært innslag fra prosjektmedarbeidere fra veiledningsgruppene fra de deltakende universitetene og høyskolene, fra deltakende eierrepresentanter, fra Utdanningsdirektoratet og fra prosjektledelsen. Det har vært gruppearbeid som en del av kunnskapsinnhenting om eierskap i norske barnehager. På alle prosjektsamlingene har det vært satt av tid som veiledningsgruppene har disponert. I oktober 2023 vil det bli gjennomført en fysisk avslutningssamling.

## 16.7 Referansegruppe

Det ble ved prosjektstart etablert en referansegruppe for prosjektet. Den har fungert som samtalepartner og korrektiv i gjennomføringen av prosjektet. Referansegruppen har hatt medlemmer fra ulike organisasjoner som på ulike måter er involvert i barnehagefaglige spørsmål. Deltakere har vært Kommunenes sentralforbund, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for barnehager, Ideelle barnehager i dialog (IBID SA), Fagforbundet, Private Barnehagers Landsforbund (PBL), Virke, Oslo kommune og Statsforvalteren i Finnmark.

<sup>13</sup> Illustrasjonene er laget på bakgrunn av en presentasjon av en av eierrepresentantene i prosjektet.



Utdanningsdirektoratet har deltatt på møtene. Det har vært gjennomført seks møter i referansegruppen.



## 17 Noen teoretiske perspektiver på eierskap i barnehager

Barnehageeiere har en rekke plikter som det kan være vanskelig å få overblikk over. Deres primære ansvar og forpliktelse er, som tidligere nevnt, å sikre at barnehagene drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet, 2006) og Rammeplan for barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2017a) er sentrale styringsdokumenter som gir retning til eierskapene. I tillegg finnes det en rekke andre forskrifter<sup>14</sup> som også angår barnehageeieres forpliktelser.

Samtidig skal eierne sikre at virksomheten tilpasses lokale forhold og tar hensyn til den enkelte barnehages egenart. Det kan innebære at kommuner og private eiere kan utvikle retningslinjer for sine barnehager i bestemte områder. Eierne må derfor forholde seg til og arbeide med kvalitetsutvikling på flere organisatoriske nivåer, for eksempel avdelings- og barnehagenivå og organisatorisk/kommunalt nivå. Samtidig er kvalitet et sammensatt, komplekst og foranderlig begrep, ved at ulike aspekter ved kvalitet gjensidig vil påvirke hverandre. Derfor kan barnehageeieres ansvar for å sikre at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter, sees som en svært omfattende oppgave. Ansvarer innebærer alt fra krav som i utgangspunktet er ufravikelige, som bemanningsnorm og pedagognorm, men som man kan få dispensasjon fra, til krav som krever mer skjønnsmessige vurderinger, som pedagogiske tilnærminger tilpasset en bestemt barnegruppe i en bestemt kontekst.

I dette kapittelet vil vi presentere noen teoretiske innfallsvinkler som kan bidra til å belyse og systematisere noen av eierskapenes oppgaver og beslutningsprosesser, og hvordan eierskap kan utøves på tvers av ulike eierskap. At eierskapsoppgavene i stor grad ikke utøves av juridiske eiere, men av representanter for de juridiske eierskapene, gjør ikke eierskapsforpliktelser til et mindre komplekst tema.

### 17.1 Kvalitetsbegrepet

Kvalitet er et sentralt begrep i dette prosjektet. Allerede i utlysningen av prosjektet var det vektlagt. Prosjektet skulle gjennom veiledning til barnehageeiere søke å styrke kvaliteten i barnehagene. Som tidligere nevnt er kvalitet et begrep det er vanskelig å definere. Sheridan (2016) oppsummerer ytterpunktene i forståelsen av kvalitet: kvalitet som en uforanderlig objektiv realitet som lar seg måle, versus kvalitet som et subjektivt fenomen som vil endre seg avhengig av tid, sted og perspektiv. Som et alternativ til disse ytterliggående perspektivene bruker hun begrepet intersubjektiv kvalitet, som innebærer at det finnes noen kultur- og kontekstovergripende verdier og praksiser som generelt synes å være bra for barn, men som kan få ulike kulturelle, kontekstuelle og interpersonlige uttrykk. I vår sammenheng er det sentrale at selv om lov og rammeplan har ganske klare anvisninger for verdier, innhold og praksis, skal det også utvises et faglig skjønn, og barnehagens pedagogiske praksis skal tilpasses lokale forhold (jf. Ljunggren et al., 2017).

---

<sup>14</sup> For en oversikt over regelverk for barnehager se <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/regelverk-pa-barnehageomradet-/id620720/>

Kvalitet ved et pedagogisk miljø består av ulike aspekter. Som vi tok opp i kunnskapsgrunnlaget er en vanlig inndeling er strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet. Strukturkvalitet dreier seg om strukturelle faktorer som antall ansatte og pedagoger, ansattes utdanningsnivå, økonomi, fysisk miljø, materiell osv., mens prosesskvalitet handler om relasjonene og samspillene mellom ansatte og barn og mellom barna, barnehagens innhold osv. I barnehagesammenheng utelater man ofte resultat-kvalitet, siden det her – i motsetning til i skolen – ikke gis karakterer eller andre former for vurderinger av barna. Men det er likevel nødvendig å skille mellom effekter på kort og lang sikt av barnehageopphold. Selv om forskning finner effekter på kort sikt (Barnett, 2011; Camilli et al., 2010), er det ikke sikkert disse vil vedvare på lang sikt. Imidlertid finner Havnes og Mogstad (2011) at barn som har gått i barnehage, i større grad enn barn som ikke har gått i barnehage, blant annet fullfører skolegang. I dag da nesten alle barn i Norge går i barnehage, er det vanskeligere å stadfeste forskjeller mellom barn som har gått i barnehage, og barn som ikke har gått i barnehage, og forskjeller i virkninger av barnehageopphold, må kanskje heller tilskrives barnehagekvalitet. Denne diskusjonen skal vi ikke gå nærmere inn på. I tillegg til disse tre aspektene er det en del aspekter ved kvalitet som kan betegnes som «aspects in the shadow», som for eksempel orienteringskvalitet, som handler om de ansattes trivsel på arbeidsplassen og motivasjon og holdninger til barna og barnehagearbeidet (Cadima et al., 2020; Fenech, 2011, se også kunnskapsgrunnlaget i denne rapporten).

Oppsummeringsvis kan det sies at barnehagekvalitet handler om en dialektikk mellom faktorer på ulike nivåer, som samfunnsnivå, institusjonsnivå og individnivå, og om intersubjektive prosesser mellom mennesker og materielle faktorer i læringsmiljøet (Cadima et al., 2020; Sheridan, 2016).

Eierrepresentanter står altså på ulike måter i situasjoner hvor de som profesjonsutøvere må balansere mellom formell yrkesutøvelse og anvendelse av faglig skjønn. Det formelle samfunnsoppdraget forutsetter at de handler i overensstemmelse med juridiske instruksjoner og mandater. Mulighetene for utøvelse av et profesjonelt faglig ansvar i en pedagogisk institusjon omfatter også at det gis rom for verdibaserte og ofte skjønnsmessige valg og vurderinger. Disse potensielt motsetningsfylte ansvarsposisjonene fordrer at eierrepresentantene både har oversikt over, og innsikt i, de krav og forventninger som stilles til dem. Videre er det viktig at de på grunnlag av kunnskaper har grunnleggende tillit til og tro på sin egen evne til å manøvrere med faglig innsikt og integritet. Tendenser i tida tyder imidlertid på at det varierer i hvilken grad det gis rom for skjønn og tillitsbasert profesjonsutøvelse (jf. Ljunggren et al., 2017; Nygård, 2017; Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011).

## 17.2 Læreplanteoretisk innfallsvinkel til eierskap og kvalitetsarbeid

For å belyse noen av de problemstillinger og dilemmaer som barnehageeiere kan møte i sitt arbeid med kvalitet, vil vi ta utgangspunkt i Goodlads (1979) begrepsfesting av læreplanfeltet. Goodlad var en amerikansk pedagog og læreplanteoretiker som utviklet et

begrepsapparat for å begripe kompleksiteten i læreplanfeltet. Denne inngangen til problemsstillinger som barnehageeiere står overfor i arbeidet med kvalitet, er en analytisk tilnærming som også har blitt brukt innenfor barnehagefeltet, blant annet for å analysere barnehagepedagogiske spørsmål og belyse utforminger og realisering av rammeplan for barnehagen (se f.eks. Gunnestad, 2014; Homme et al., 2020; Os, 1992; Østrem et al., 2009). I tillegg kan Goodlads begrepsfesting bidra til å skape orden i et komplekst felt som noen ganger kan virke kaotisk. Gudem (1990, s. 44) påpekte at Goodlads tilnærming er det nærmeste vi kommer en fullstendig beskrivelse av læreplanfeltet. Ifølge Goodlad selv (1979), er ikke hans begrepsfesting en teori om læreplaner. Han uttalte at før vi kan skape teorier, må vi faktisk vite hvordan feltet fungerer. Begrepssystemet kan være et hjelpemiddel som gir muligheter til å gå inn i pedagogiske virkeligheter fra ulike innfallsvinkler og belyse hvilke aspekter som er vektlagt og hvilke som er utelatt. For barnehageeiere kan Goodlads begrepsapparat bidra til å synliggjøre et overordnet perspektiv på feltet og bidra til å analysere og se sammenhenger ved ulike fenomener og aspekter i et pedagogisk felt.

Goodlad (1979) deler læreplanfeltet inn i tre ulike deler. Den første delen betegnes som læreplanområder, den andre beslutningsnivåer og den tredje læreplanens fremtredelsesformer. Hver av disse delene er igjen inndelt i underkategorier.

I gjennomgangen av Goodlads begrepsfesting av læreplanfeltet vil vi også trekke veksler på andre teoretiske perspektiver som kan bidra til å belyse barnehageeieres ansvar for, og arbeid med, barnehagekvalitet. Vi vil blant annet se på de dilemmaene barnehagelærere står overfor når de skal ta avgjørelser i pedagogiske situasjoner (Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011): Skal de vektlegge det målbare og slik oppfylle en regnskapsplikt, eller skal de utøve faglig skjønn og ivareta mer prosessorienterte aspekter? Blant annet vil vi gå litt inn på et perspektiv som kan belyse det pedagogiske spenningsfeltet barnehagelærere står i når det gjelder hva som vektlegges, og hvilke avgjørelser som tas i pedagogiske situasjoner. Det dreier seg om motsetningen mellom det målbare, som innebærer oppfyllelse av *regnskapsplikt*, og *faglig skjønn*<sup>15</sup>, som innebærer mer prosessorienterte aspekter ved barnehager (Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011). Vi har videre gått nærmere inn på nødvendigheten og betydningen av *samskapning*, at barnehageeiere forholder seg til andre nivåer i beslutningsstigen i overveielses- og beslutningsprosesser (jf. Breimo & Røiseland, 2021; Røiseland & Lo, 2019). I tillegg trekker vi også veksler på teori og forskning knyttet til barnehagekvalitet.

### 17.2.1 Del 1: Læreplanområdet

Den første delen i Goodlads modell er altså læreplanområdet. Innenfor dette området beskrives avgjørelser som må tas i læreplanarbeid, heretter betegnet som barnehagepedagogiske avgjørelser. Ifølge Goodlad illustrerer dette spennvidden i læreplanfeltet, altså hvor mye som det må tas stilling til.

---

<sup>15</sup> Begrepet *accountability* kan forstås på ulike måter. I vår bruk omhandler det om rapportering og kontroll. I teksten har vi valgt å bruke begrepet regnskapsplikt i overensstemmelse med våre kilder.

Læreplanområdet er igjen delt i tre deler, som kan betegnes som barnehagepedagogikkens HVORFOR, HVA og HVORDAN (jf. Bjørndal & Liebergs (1978) kjente modell for didaktisk relasjonstekning).

Det første aspektet innenfor læreplanområdet, det Goodlad kaller det **sosiopolitiske** aspektet, dreier seg om barnehagens forhold til samfunnet. I høy grad dreier dette aspektet seg om overordnede målsettinger og selve formålet med barnehager – eller barnehagepedagogikkens HVORFOR. Hva ønsker vi for våre barn både på kort og på lang sikt? Det sosiopolitiske aspektet kan assosieres med resultat kvalitet, og er med på å legitimere de valg som tas i planlegging og gjennomføring av en konkret pedagogikk, herunder om hva som er nyttig for samfunnet, og hva som er nyttig for den enkelte. Hva trenger barn i en spesiell samfunnsmessig kontekst, og hva trenger samfunnet? Også her er det klare føringer nasjonalt gjennom lov og rammeplan (Kunnskapsdepartementet, 2006, 2017b). Barnehager har et samfunnsmandat som er fastslått i barnehagelovens formålsparagraf, og som igjen tas opp i rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2006, 2017b). Samtidig er det her noen frihetsgrader, også formulert som krav, ettersom barnehagene skal tilpasse seg lokalsamfunnets kultur, tradisjon og særtrekk. Private barnehageeiere har ifølge loven muligheter for å reservere seg fra deler av formålsparagrafen.

Det andre aspektet innenfor læreplanområdet, det Goodlad kaller den **substansielle** delen av barnehagepedagogikken, kan knyttes til prosesskvalitet, altså både innhold og samspillprosesser. Dette kan betegnes som barnehagepedagogikkens HVA. Hva er det barna skal oppleve, erfare og tilegne seg i barnehagen, og hvordan skal dette gjennomføres? Det dreier seg om målsettinger, innhold, arbeidsmåter, materiell og utstyr (læremidler) som brukes i det pedagogiske arbeidet, og anvisninger for evaluering. Dette området kan knyttes til didaktiske overveielser og planlegging. Ettersom norske barnehager er regulert gjennom et lovverk og en rammeplan, vil noen beslutninger og føringer allerede være lagt. Den nåværende planen er mer styrende enn tidligere rammeplaner, men det finnes også visse frirom innenfor planens rammer som både barnehageeier, barnehagens ansatte og foreldre kan påvirke (jf. Engelsen, 1990, s. 13-14; Gudem, 1990, s. 105). I tillegg er det en tendens til at stadig flere barnehager i dag er det som kan betegnes som konseptbarnehager, som benytter seg av ulike pedagogiske programmer som for eksempel «De utrolige årene», «CLASS» eller egenutviklede konsepter (Lund et al., 2022).

Det tredje aspektet innenfor læreplanområdet er det Goodlad betegner som det **teknisk-profesjonelle** aspektet. Dette aspektet angår menneskelige og materielle ressurser og kan betegnes som barnehagepedagogikkens HVORDAN. Det handler om hvilke ressurser som må være tilgjengelige for at formål og målsettinger skal kunne realiseres. I all hovedsak dreier det seg om antall ansatte, ansattes kompetanse og utdanning, det fysiske miljøet ute og inne osv. Her er det ganske klare og presise nasjonale reguleringer som barnehageeiere er forpliktet til å innfri, samtidig som barnehageeiere også her gis muligheter til for eksempel å gå utover bemannings- eller pedagognorm og å ta avgjørelser knyttet til materielle og fysisk miljøer. I tillegg er det også rom for dispensasjon når det gjelder teknisk-profesjonelle aspekter i norske barnehager.

### Læreplanområdene: Mellom regnskapsplikt og skjønn

Avgjørelser på ulike læreplanområder slik de er definert av Goodlad, kan sees som beslutninger som har utgangspunkt i ulike rasjonale, fra de mer teknisk-profesjonelle, som kanskje kan vurderes ut fra klare målbare kriterier, til de substansielle og sosiopolitiske, som i større grad kan knyttes til faglige og pedagogiske overveielser basert på kunnskaper og på skjønn.

Eierrepresentanter står i posisjoner hvor de, på vegne av juridiske eiere, både må stå til *regnskap* for at delegerte eieroppgaver er utført, og ta *ansvar* for at kvaliteten i barnehagene er i overensstemmelse med kravene til kvalitet, slik de er beskrevet i lov og forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2006, 2017b). Regnskapsplikt og faglig ansvar utgjør sammen «en vev av forpliktelser» som kan knyttes til et profesjons ansvar (se Solbrekke & Fremstad, 2018). Om eierrepresentanter kan knyttes til en bestemt profesjon, skal vi ikke diskutere her, men mange av dem har bakgrunn som barnehagelærere eller andre pedagogisk profesjoner. I denne sammenhengen bruker vi begrepet profesjonelt ansvar for å belyse noen sider ved eierrepresentantenes yrkesutøvelse.

Gjennom realisering av lov og forskrifter skal altså eierskapene sikre at barnehagene deres gir barna et godt barnehagetilbud. Synet på hva som er gode barnehager, kan variere. Man kan skille mellom to ulike syn eller logikker knyttet til hva som er høy kvalitet i barnehager: *faglig skjønn* (responsibility) og *regnskapsplikt* (accountability) (Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011). Faglig skjønn baseres på faglig og etisk grunnlag og innebærer også skjønnsbaserte vurderinger som ofte ikke er direkte målbare. Regnskapsplikt er i større grad basert på ytre definerte standarder som er mer målbare kriterier og gjerne handler om økonomi og jus. Disse ulike logikkene danner et spenningsfelt innenfor pedagogikken. Regnskapsplikten assosieres med forpliktelser overfor myndighetene, mens faglig skjønn assosieres med å finne frem til kompromisser – å finne legitime handlingsalternativer som ikke bryter med faglige standarder.

Dette krevende, todelte, ansvaret kan assosieres med det Solbrekke og Fremstad (2018) definerer som en «vev av forpliktelser» som griper inn i hverandre. Imidlertid synes det å være en tendens til økt styring, flere standarder og mer kontroll i norsk barnehagesektor (jf. Ljunggren et al., 2017; Nygård, 2017; Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011). Med økt ytre styring, flere pålegg og flere rolleinstrukser forankret i regler og pålegg for måloppnåelse er det en fare for at regnskapsplikten (accountability) får for stor vekt i forhold til det profesjonelle ansvaret (Solbrekke & Fremstad, 2018).

For å oppsummere denne delen, skal vi kort si noe om våre tanker om eieres og eierrepresentanters muligheter for å ta beslutninger innenfor Goodlads læreplanområder. Selv om det er varierende frirom i de ulike læreplanområdene, er det, som allerede nevnt, muligheter for tilpassinger av nasjonale føringer på alle tre områdene. Det kan tenkes at det for en del eierrepresentanter, særlig de som har ansvaret for mange barnehager, vil være aktuelt å overlate frirommene for vurderinger knyttet til faglig skjønn til barnehagene, altså spørsmål innenfor de substansielle og sosiopolitiske områdene, mens de selv tar ansvar for regnskapsplikten, som er lettere tilgjengelig for en utenforstående. Imidlertid vil et ansvarlig eierskap måtte gå inn på alle de tre områdene, gjerne i samarbeid med medarbeidere i og

utenfor barnehagene. Samtidig er det også nødvendig å tenke gjennom hvilke frirom som skal overlates til neste ledd, nemlig barnehagene, i tillit til at barnehagens lederes og ansattes «... profesjonspraksiser er forankret i faglig skjønn, og at profesjonsutøveren handler til det beste for både enkeltindivider og fellesskapet/samfunnet» (Solbrekke & Fremstad, 2018, s. 236).

Læreplanområder	Beslutningsnivåer	Fremtredelsesformer
<p><b>Substansielle</b> Mål, innhold, arbeidsmåter, læremidler, anvisninger for evaluering</p> <p><b>Sosiopolitisk</b> Utdanningsinstitusjoners forhold til samfunnet</p> <p><b>Teknisk profesjonelt</b> Menneskelige og materielle ressurser</p>	<p><b>Samfunnsnivå:</b> Politiske myndigheter</p> <p><b>Eiernivå:</b> Kommune, bydel, eiere</p> <p><b>Institusjonsnivå:</b> Den enkelte barnehage</p> <p><b>Undervisningsnivå:</b> Barnehagelærer og andre ansatte</p> <p><b>Personlig nivå:</b> Barna</p>	<p><b>Ideologisk læreplan:</b> Tanker og ideer som ligger til grunn for plandokument</p> <p><b>Formell læreplan:</b> Det konkrete plandokument</p> <p><b>Oppfattet læreplan:</b> Oppfattelse av formell plan</p> <p><b>Iverksatt læreplan:</b> Planen iverksatt av den enkelte pedagog</p> <p><b>Erfart læreplan:</b> Læreplanen slik den erfares av barna</p>
<p><b>Samhandling</b></p> <p><b>Vurderinger basert på faglig, moralsk ansvar og regnskapsplikt</b></p>		

Figur 03: Oversikt over områdene hos Goodlad (1979)

Til sammen utgjør læreplanområdene en stor del av grunnlaget for pedagogisk praksis, og de henger innbyrdes nært sammen: «They may be conceptualized separately for purposes of study, but they are inseparable in practice» (Goodlad, 1979). For eksempel vil det være gjensidig påvirkning mellom det sosiopolitiske aspektet, i form av formål, overordnede målsettinger og lokal kultur, det teknisk-profesjonelle aspektet, bemanning og ansattes kompetanse, og det substansielle aspektet, i form av barnehagens målsettinger, innhold og arbeidsmåter. Og alle de tre aspektene vil ha betydning for barnehagens pedagogiske innhold. Det kan heller ikke trekkes skarpe skillelinjer mellom de ulike læreplanområdene. Et aspekt som kanskje i utgangspunktet blir betraktet som substansielt, som for eksempel innhold og relasjoner, kan også betraktes som et sosiopolitiske anliggende, altså som noe som handler om barnehagens formål. I barnehagens rammeplan (Kunnskapsdepartementet, 2017b) er for eksempel barnehagens formål og innhold beskrevet som ett område. Ifølge Bronfenbrenner (1979; se også Bronfenbrenner & Morris, 2006) kan ikke enkeltfenomener sees uavhengig av andre fenomener innenfor det økologiske systemet de fungerer innenfor (Os, 1992).



### 17.2.2 Del 2: Beslutningsnivåer (prosessområder)

I den andre delen av i Goodlads modell, beslutningsnivåer, handler det om hvem som, på ulike nivåer, tar beslutninger som angår barnehager. Eierleddet er ett nivå, men i Goodlads beskrivelse er dette ikke klart skilt fra andre nivåer. Derfor har vi, som en tilpassing til norske forhold, tatt inn eierleddet som en tilføyelse i Goodlads beskrivelse av beslutningskjeden. Goodlad skiller mellom fire ulike nivåer, men i realiteten kan det være flere eller færre, avhengig av hvilke kontekster barnehager står i. I vår fremstilling har vi altså valgt å utvide beslutningsnivåene til fem ved å bringe inn eiernivået.

Beslutninger på **samfunnsnivået** er beslutninger som tas av politiske myndigheter gjennom lover og forskrifter (for eksempel rammeplaner) og andre offentlige dokumenter. Ofte nedsettes det utvalg bestående av politikere, fagfolk og ulike interessegrupper til å ta for seg den konkrete utformingen av dokumentet. Formuleringene på dette nivået er ofte relativt vide og ikke alltid helt entydige. Det kan være ulike grunner til kompromisser, både mellom deltakere i gruppene som utformer dokumentet, og mellom ulike politiske grupperinger og interessegrupper, noe som er viktig i et demokratisk samfunn. Dermed fremstår ofte ikke de beslutninger som er tatt på samfunnsnivå, som entydige. I tillegg er det, som vi har vært inne på i flere sammenhenger, i dag en tendens til en større grad av offentlig regulering av barnehagefeltet enn tidligere (jf. Ljunggren et al., 2017; Nygård, 2017; Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011).

Beslutninger på **eiernivå** (som altså ikke er et av Goodlads beslutningsnivåer, men et nivå vi har lagt til) er beslutninger som tas av barnehageeierne, som kan være kommuner, bydeler<sup>16</sup> og private eiere. Eierskap i barnehager kan, som vi har vært inne på, være svært ulike både når det gjelder selskapsform og størrelse. Private eierskap kan være enkeltstående barnehager der eierne selv arbeider i barnehagene, og de kan være større eller mindre kjeder. Videre kan eierskapene ha ulik styringskapasitet og i ulik grad være engasjert i barnehagenes pedagogiske målsettinger og praksis (Børhaug, 2021, s. 52). De beslutninger som tas på eiernivå, kan både være presiseringer bygd på fortolkninger av de beslutninger som er tatt på samfunnsnivå, tilpassinger til lokale forhold og tilføyelser ut fra eiernes pedagogiske profil. Flere barnehageeiere har, som vi tidligere har nevnt, tilsluttet seg eller utviklet sitt eget konsept for barnehagens innhold og arbeidsmåter (Dahle, 2020; Lund et al., 2022). Rammeplanen innebærer noen frihetsgrader som både eiere og neste nivå, barnehagene, kan gjøre bruk av. Imidlertid stiller Dahle (2020) spørsmål ved om noen av konseptene går utover grunnleggende prinsipper i rammeplan for barnehagen.

Beslutninger på **institusjonsnivå** er beslutninger tatt i den enkelte barnehage. I likhet med avgjørelser tatt på eiernivå vil beslutninger på institusjonsnivå kunne være tilpasninger til lokale forhold og den enkelte barnehage. Samtidig må beslutningene også forholde seg til beslutninger tatt på eiernivå. Innarbeidede væremåter og handlingsmønstre i den enkelte barnehage, barnehagekoden (jf. Arfwedson, 1985), på godt og vondt, vil også bidra til å forme de beslutninger som tas på dette og de neste nivåene.

---

<sup>16</sup> I Oslo kommune er det bydelene som eier og drifter kommunens barnehager Oslo kommune. (2023). *Kontaktinformasjon til barnehageadministrasjonen*. <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kontakt-barnehageadministrasjonen/#gref>

Beslutninger på **undervisningsnivå** er avgjørelser som tas av barnehagelærere, fagarbeidere og andre ansatte, på avdelings- eller gruppenivå. Beslutninger på dette nivået vil dels være tilpasset bestemmelser og føringer på høyere nivåer, dels vil de være tilpasset spesielle pedagogiske situasjoner og variasjoner i barnegruppen. Her kan kanskje barnehageansatte oppleve en balansegang mellom overordnede føringer og bestemmelser på den ene siden og det spesielle på den andre. I Rammeplan for barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2017) er for eksempel variasjoner i barnegruppen i liten grad problematisert.

Det siste beslutningsnivået som skisseres av Goodlad (1979), er det som betegnes som **personlig nivå**. Med beslutninger tatt på personlig nivå menes de beslutninger som tas av barna. Det er lett å overse barnas læreplanbeslutninger, men samtidig er de medspillere i en pedagogisk situasjon og vil være med å påvirke det som skjer i barnehagene. Barna kan, i større eller mindre grad, ta beslutninger, og beslutninger på det personlige nivået kan komme fra enkeltbarn eller fra grupper av barn. Beslutningene kan for eksempel komme til uttrykk gjennom tilslutning, motstand, forslag, interesse eller ignorering, og kan i større eller mindre grad aksepteres i barnehagene. Noen eksempler på at barnehagebarn tar beslutninger, er for eksempel Corsaros (2002, 2020) beskrivelser av barn som skaper sin egen jevnaldningskultur, eller Løkkens (1990, 2004) forskning på småbarns jevnaldningskulturer og gruppeledeutbrudd.

Oppsummeringsvis kan det sies at Goodlads beslutningsnivåer illustrerer kompleksiteten i beslutningskjeder innenfor barnehagefeltet. Selv om fremstillingen kan gi inntrykk av at beslutningsnivåene er et hierarkisk system som fungerer ovenfra og ned, understreker Goodlad at det er en dynamikk mellom nivåene, og at påvirkningen kan gå begge veier. Samtidig er det kanskje slik at de overordnede nivåene er i en maktposisjon i forhold til underliggende nivåer, og at særlig barna og barnehagelærerne, fagarbeiderne og andre medarbeidere som arbeider direkte med barna, kan ha vanskeligheter med å bli hørt av beslutningstakere på høyere nivåer. Hvor sterk styringen er på et høyere nivå, har betydning for frihetsgrader lenger ned i systemet. Samtidig er det også et ansvar og en forpliktelse å ta beslutninger, og dersom ett nivå svikter sitt beslutningsansvar, overlates mer til de underordnede nivåene.

Flere forskere har påpekt betydningen av samhandling mellom ulike nivåer når det gjelder beslutninger innenfor barnehagesektoren (Haslip & Gullo, 2018; Lazzari et al., 2013; Peeters & Vandekerckhove, 2015; Sheridan & Pramling Samuelsson, 2013; Saari et al., 2015). I disse arbeidene argumenteres det for en demokratisk forankret virksomhet der verdier og kvalitetsforståelser utvikles i dialog mellom ulike nivåer. Dette kan bidra til demokratisering og brobygging mellom deltakere på ulike nivåer i sektoren (se også kunnskapsstatusen). I norsk litteratur brukes begrepet samskaping for å beskrive et lignende fenomen. Når flere nivåer samarbeider om løsninger, kan det sees som en form for demokratisering, der mennesker i et samfunn blir regnet som aktive partnere heller enn passive konsumenter (jf. Breimo & Røiseland, 2021; Røiseland & Lo, 2019). Dette kommer vi tilbake til senere.

### 17.2.3 Del 3: Fremtredelsesformer

Verken retningslinjer, lover og rammeplaner eller praksis representerer det samme for alle. Ifølge Goodlad (1979) eksisterer disse «in the eyes of the beholder». Goodlad beskriver derfor læreplaner som et personlig fenomen. Avhengig av situasjon, posisjon, preferanser, verdier osv. vil man kunne oppfatte ett og samme dokument ulikt. Det ligger også i formelle læreplaners natur, og da særlig i rammeplaners. Rammeplaner angir per definisjon rammene som det pedagogiske tilbudet ligger innenfor, i motsetning til minimumsplaner som foreskriver hva som skal gjennomføres (jf. Engelsen, 1990, s. 13-14; Gundem, 1990, s. 105). Derfor kan en rammeplan betegnes som en maksimumsplan.

Læreplaner og andre planer og dokumenter kan altså alltid fortolkes og oppleves ulikt, og det er bakgrunnen for Goodlads tredje område: læreplanens fremtredelsesformer. Innenfor dette området skilles det mellom fem ulike fremtredelsesformer. De to første henspiller i første rekke på overordnede, nasjonale planer og dokumenter, men kan også illustrere prosesser på eiernivå, i både kommunale og private eierskap, dersom det utarbeides formelle styringsdokumenter på dette nivået.

Den første fremtredelsesformen er det Goodlad kaller den **ideologiske læreplanen**. Dette er de tanker, ideer og intensjoner om samfunn, barnehager, kunnskaper, omsorg, lek, læring, barn osv. som danner utgangspunkt og er grunnlaget for et læreplandokument. Den ideologiske læreplanen kan i stor grad dreie seg om kulturelle aspekter og tradisjoner som ofte i liten grad er artikulert, og som derfor kan være vanskelig å nedfelle i konkrete dokumenter.

Den andre fremtredelsesformen, som Goodlad kaller den **formelle læreplanen**, er det konkrete, ferdig utformede dokumentet. I sammensatte grupper som skal utvikle et læreplandokument, som for eksempel en rammeplan for barnehagen eller andre formelle dokumenter, vil hvert medlem i gruppen kunne ha sitt personlige ståsted, sine verdier, sin tro og sine antakelser. Derfor vil formelle dokumenter være resultatet av kompromisser og av forhandlinger mellom ulike syn og kanskje ikke avspeile de intensjoner som lå i den ideologiske læreplanen. Ulike deltakere og interessegrupper vil kunne sette sine spor i det endelige dokumentet (jf. Walker, 1971).

Goodlads tredje fremtredelsesform er **den oppfattede læreplanen**, dvs. det skriftlige dokumentet slik leseren, det være seg barnehageeiere, barnehageansatte eller foreldre, oppfatter det. Imidlertid vil formelle dokumenter ofte bære preg av at de er resultater av kompromisser og forhandlinger, og dermed gjerne består av vide og flertydige formuleringer. Dermed kan ett og samme dokument fortolkes og oppfattes ulikt av ulike personer, noe som kan medføre store variasjoner i hvordan én og samme plan realiseres i praksis. De som skal utforme lokale planer eller iverksette planen i praksis, må fortolke innholdet og kanskje også gjøre valg og prioriteringer.

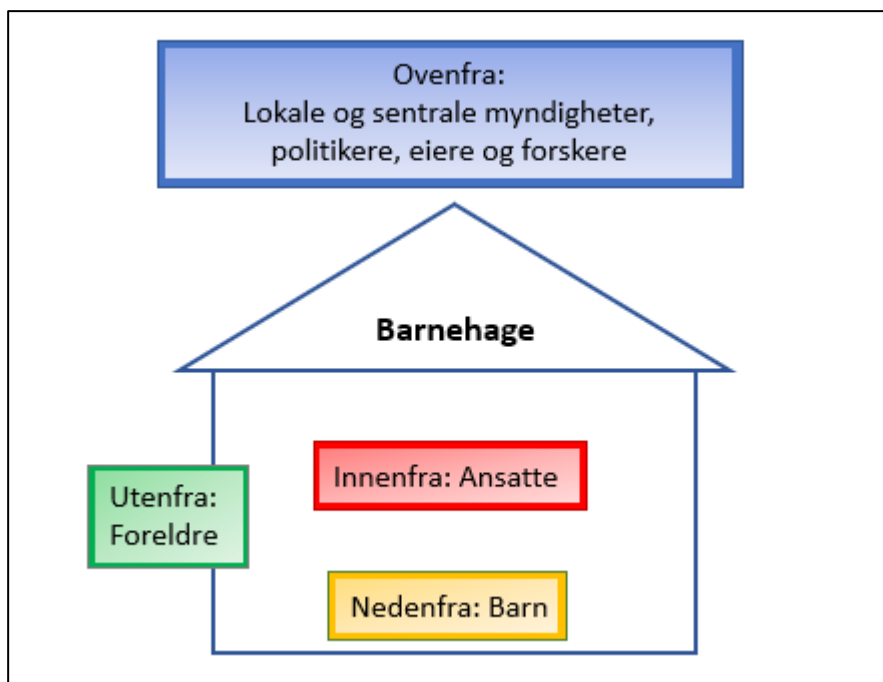
Goodlads fjerde fremtredelsesform er den **iverksatte læreplanen**, dvs. planer og føringer slik den enkelte pedagog iverksetter dem i sitt praktiske arbeid med barna. De offisielle

retningslinjene skal tilpasses en spesiell praktisk virkelighet og en bestemt gruppe barn. I denne sammenhengen vil den enkelte pedagog måtte gjøre valg og prioriteringer basert på et faglig skjønn av hva som er god pedagogikk i en bestemt kontekst. Barnehagelærere må med andre ord iverksette rammeplanen. Denne variasjonen i hvordan rammeplanen iverksettes, er intendert fra nasjonale myndigheter, ettersom rammeplanen forutsetter at barnehagelærerprofesjonen skal utvise faglig skjønn i sitt arbeid. Imidlertid er det også mulig at ikke alle pedagoger er like trofaste mot plandokumentene. Det kan føre til at praksis lever sitt eget liv, og at tradisjoner og sedvaner kan komme til å ha større innvirkning på praksis enn plandokumentene. Praksisen kan altså bestå selv om læreplanene endres. Haug (1991) oppsummerte fra forsøket med pedagogiske tilbud for seksåringer at planene på institusjonene var utformet med utgangspunkt i den veiledende rammeplanen, men at planene i liten grad ble brukt i praksis. Det er ikke nødvendigvis negativt, men kan være et uttrykk for fleksibilitet og tilpassing til en praktisk situasjon basert på skjønnsmessige, faglige vurderinger.

**Erfart læreplan** er den femte fremtredelsesformen til Goodlad. Det er kanskje den viktigste fremtredelsesformen, og også mest forsømte delen av læreplantenkningen. Med erfart læreplan menes det barna erfarer og opplever i barnehager. Dersom en plan i praksis ikke fungerer som intendert for barna, hjelper det ikke med gode intensjoner. For pedagoger er det viktig å bestrebe seg på å se hvordan en iverksatt pedagogikk kan oppleves fra barns perspektiv, og også være oppmerksom på at ulike barn kan oppleve pedagogikken forskjellig. Samtidig er det viktig at alle beslutningstakere bestreber seg på å se hvilke konsekvenser bestemmelser kan ha for barna.

Goodlads beskrivelse av læreplanens fremtredelsesformer illustrerer hvordan planer og andre styringsinstrumenter kan fortolkes og oppleves ulikt på ulike nivåer, fra ideer og intensjoner til praksis og betydningen for det enkelte barn.

Fremtredelsesformene kan videre sees i sammenheng med Katz' problematisering av barnehagekvalitet. I en artikkel fra 1992 utdyper Katz hvordan synet på hva som er god og dårlig kvalitet i barnehager, kan variere etter hvilken posisjon man har i forhold til barnehagen. Det betyr at kvaliteten i én og samme barnehage kan oppleves ulikt av ulike personer (se figur 04). Kvalitet er altså ikke en objektiv realitet, «... but a relative value varying depending on the informant, who might be a parent, a childcare worker, a policymaker or even a child» (Leach et al., 2008, s. 179). Dette perspektivet vil nødvendigvis innebære utfordringer i barnehageeieres arbeid med å styrke kvalitet i barnehagene de har ansvaret for.



Figur 04: Litt fritt etter Katz (1992) (Winger & Os)

### 17.3 Oppsummering av teoretisk grunnlag

I denne delen har vi presentert et teoretisk grunnlag for å forstå barnehageeieres oppgaver, roller og forpliktelser, og vi har særlig lagt vekt på Goodlads (1979) begrepssetting av læreplanfeltet. Eierskapene er en av flere aktører innenfor barnehagefeltet som tar beslutninger (beslutningsnivåer) på ulike områder, for eksempel om verdier, innhold og ressurser (læreplanområder), samtidig som de kan fortolke eller oppleve barnehagehverdagen på egne måter (fremtredelsesformer). Goodlad har særlig bidratt til å skape et overblikk over sentrale prosesser i pedagogiske sammenhenger, som både kan og bør suppleres og utfylles.

I fremstillingen har vi også tatt med tilnærminger som kan supplere Goodlads system. For det første har vi valgt å bruke begrepene ansvarlighet (responsibility) og regnskapsplikt (accountability) i forbindelse med beslutninger som tas av eierskap eller andre tilknyttet barnehagefeltet (se Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011). Med regnskapsplikt menes det å stå til regnskap for oppfyllelse av krav og målsettinger som kan telles, måles og rapporteres; med ansvarlighet menes det å foreta faglige vurderinger og utøve skjønn som grunnlag i pedagogisk virksomhet. Begge deler er viktig i utøvelse av eierskap. Regnskapsplikt handler om vurderinger av standarder for antall ansatte, utdanningsnivå, arealkrav osv. Ansvarsplikten handler om å ta ansvar for et godt pedagogisk tilbud i en bestemt kontekst knyttet til pedagogiske prosesser og innhold. Med økende bruk av verktøy som standardiserer og kvantifiserer barnehagekvalitet og spesielt prosesskvalitet, er det en fare for at det faglige skjønnnet svekkes.

For det andre har vi valgt å supplere Goodlads begrepsfesting for å synliggjøre at instanser og enkeltpersoner ikke bare tar avgjørelser hver for seg, men utvikler kunnskap og tar

avgjørelser gjennom samarbeid og demokratiske samskapingsprosesser<sup>17</sup> (Breimo & Røiseland, 2021; Røiseland & Lo, 2019) mellom nivåer, instanser og personer. Dette er tilnærminger som også får støtte i forskning. Særlig aktuelt er det kanskje for eierrepresentanter, som per definisjon står i en mellomposisjon mellom juridiske eiere og barnehagenes praksisfelt.

---

<sup>17</sup> En nærmere utdyping av samskapingsbegrepet presenteres i kapittel 4.

## 18 Veiledning til eierrepresentanter

Den andre delen av prosjektet er piloten med veiledning av barnehageeiere. Veiledning av eiere av barnehager var planlagt som en vesentlig del av prosjektet. Ifølge tilbudet til Utdanningsdirektoratet skal veiledningen:

... bidra til at barnehageeiere kan drive kvalitetsutviklingsarbeid i egen organisasjon/barnehage. Deltakerne vil jobbe i team/grupper og gjennom refleksjon over egen virksomhet og evaluering av egen praksis utvikle, utforske, forbedre og styrke barnehageeierrollen. Prosjektet baseres på oppdatert veiledningsmetodikk og vil ta utgangspunkt i eksisterende ressurser i barnehagens organisasjon (fra vårt tilbud, s. 17).

Som tidligere nevnt hadde Utdanningsdirektoratet, før prosjektstart, gjennom et samarbeid med Statsforvalteren valgt ut 30 ulike eierskap for deltakelse i prosjektet. Etter frafall og justeringer har 28 eierskap deltatt i prosjektet. Det viste seg ved oppstarten av prosjektet at alle deltakere unntatt én var representanter for eiere og altså ikke juridiske eiere.

De deltakende eierskapene ble ved prosjektstart delt i fire veiledningsgrupper, fordelt på Høgskolen i Østfold (HiØ), Telemarksforskning (TF), OsloMet – storbyuniversitetet (OsloMet) og Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH). Det har vært én veileder fra TF, tre fra HiØ, tre fra OsloMet og fire fra DMMH. Eierskapene i disse fire veiledningsgruppene har variert i størrelse.

### 18.1 Sammensetning av veiledningsgrupper

I fordelingen av eierskap i de ulike gruppene ble det vurdert ulike alternativer. Et alternativ var å sette sammen gruppene etter likhetsprinsippet. Det ville medført at store private eierskap ble plassert i én gruppe og små private i en annen, og tilsvarende for store og små kommunale eierskap. Av praktiske grunner valgte prosjektgruppen å fordele eierskapene i grupper etter geografisk beliggenhet. Det økte mulighetene for at gruppene kunne samles til fysiske møter, og flere av eierrepresentantene har gjennom prosjektperioden gitt uttrykk for at den valgte gruppesammensetningen har bidratt til forståelse for ulike problemstillinger som er knyttet til de ulike eierskapsformene.

Veiledningen av eierrepresentantene har vært organisert både som gruppeveiledninger og som individuelle veiledninger. I og med at det finnes mange ulike eierskap, vil forholdet mellom eierrepresentanter og juridiske eiere variere mellom de ulike organisasjonsformene. Dette landskapet er, som vi har gjort rede for tidligere, relativt uoversiktlig.

### 18.2 Gruppenes veiledningsstrategier

Fire veiledningsgrupper har veiledet over en periode på vel ett og et halvt år. Veiledningen har vært definert som andre del av tre deler i prosjektet, men selv om designet er delt i tre, har de tre delene – kunnskapsstatus, veiledning og utvikling av indikatorer – gått parallelt og delvis overlappet hverandre.

Basert på rapporter fra de fire veiledningsgruppene, hvis avslutningsrapporter ligger som vedlegg i denne rapporten,<sup>18</sup> skal vi ta for oss noen hovedtrekk i veiledningsprosessene. Rapportene vil også være med på å danne grunnlag for drøftingene av indikatorer i kapitlene åtte og ni.

De fire veiledningsteamene har hatt ulike innganger til veiledningen. Veiledningen fra Telemarskforskning og OsloMet har hatt et sosiokulturelt perspektiv (Vygotsky, 1986). Her er det først og fremst språk som er brukt på hverdagslige hendelser for å tilrettelegge for kunnskapsproduksjon (Säljö, 2001). Det har vært veileders rolle å henlede oppmerksomheten mot ulike praksiser og fenomener, og konteksten og sammenhengen har vært førende for veiledningsprosessen. Denne tilnærmingen tar hensyn til de kulturelle og sosiale dimensjonene som barnehageeiere står i, og hvordan denne påvirker barnehageeierens forvaltning av den ressursen en barnehage representerer. Det er avgjørende å ta utgangspunkt i den unike bakgrunnen og erfaringen til hver enkelt eier, for å sikre at deres syn blir hørt. Dette er en bevisst strategi for å være i dialog og skape fellesskap, noe som kan gjøre at veileder gjennom dialog også har innvirkning på veiledningsmottakers læring og forståelse (Vygotsky, 1986).

Temaer det har blitt veiledet spesifikt om, er blant annet kvalitetsutvikling i barnehagen, orienteringskvalitet, barnehagen som lærende organisasjon, kjennetegn på en «god» barnehageeier, lærende fellesskap, ståstedsanalysen (jf. Utdanningsdirektoratet) og struktur, prosess- og resultat kvalitet (OsloMet, vedlegg 1, s. 6).

I tillegg til problemstillinger som deltakerne i veiledningsgruppen, som var ledet av Telemarskforskning, tok opp, var noen av temaene kompetansebygging hos personalet (barnehagen som pedagogisk virksomhet), tidlig innsats, begrepet inkludering i barnehagen og barnesamtalen som kvalitetsindikator. Det har i tillegg vært tatt opp hva som er et «godt» eierskap, hvordan eierne forstår sin egen rolle, hvordan eierne utøver kvalitetsansvaret, hvilke utfordringer eierne erfarer, og hvilke muligheter de ser for å realisere sine forpliktelser (Telemarskforskning, vedlegg 3, s. 9–12).

DMMHs veiledningspilot har vært aksjons- og samskapsorientert og har tatt utgangspunkt i en sosialkonstruktivistisk inngang til veiledningen. Sosialkonstruktivismen er en teori som antyder at kunnskap og forståelse av verden kommer fra sosiale interaksjoner og erfaringer. Enkelt sagt betyr det at mennesker aktivt konstruerer sin forståelse av verden gjennom sosiale interaksjoner, i stedet for bare å motta informasjon passivt.

I arbeidsformer som er basert på et sosialkonstruktivistisk perspektiv, ser man kunnskap og innsikt som noe som dannes og skapes kontinuerlig gjennom sosiale forhandlinger om en sosial virkelighet (Berger & Luckmann, 2000). Sosialkonstruktivismen er en vanlig vitenskapsteoretisk inngang til kvalitativ metode. I kvalitative intervjuer kan man for eksempel basere seg på en forståelse av at data og den sosiale virkeligheten skapes sammen mellom intervjuer og den intervjuede (Kvale & Brinkmann, 2009). Det har vært nyttig å bruke sosialkonstruktivismen i veiledningen fordi det da blir lettere for veilederne å forstå hvordan eierne oppfatter sine roller og sitt ansvar. Gjennom meningsfull dialog blir det skapt en felles

---

<sup>18</sup> De fire veiledningsgruppene har levert hver sin veiledningsrapport, som ligger som vedlegg 1, 2, 3 og 4.



forståelse for utfordringer som eierrepresentantene står i. Tematisk har de blant annet arbeidet med spenningsfeltet mellom politikk, forvaltning og pedagogikk, utøvelse av eieransvaret, utfordringer knyttet til tillit og kontroll i eierutøvelsen og styrking av handlingskapasitet (DMMH, vedlegg 4, s. 20–25).

For å videreutvikle analyse- og vurderingskompetanse på eiernivå har Høgskolen i Østfold knyttet veiledningen til utforskende team i gruppe. Veiledningene har blitt betraktet som et fellesarrangement mellom veiledere og eiere, der alle har deltatt samtidig og sammen. Det har blitt gjennomført både digitale og fysiske veiledningsmøter. Den valgte metodologiske tilnærmingen til veiledning bygger på prosessfilosofi. Rapporten viser at dette har gitt muligheter for å skape en mer aktiv eierrolle og å inkludere sanselige kvaliteter på eiernivå i barnehagesektoren. Høgskolen i Østfold har valgt å arbeide etter faser i forventningsforskning (Poli, 2017) med vekt på prosessualitet og med mål om å utvide hva praktisering og teoretisering av kvalitetsarbeid på eiernivå kan bli. Denne inngangen har ifølge rapporten vist seg å gi muligheter og kapasitet for å handle, delta og medvirke i kunnskapsmegling, med vekt på gjensidighet. Følgende temaer har blitt aktualisert gjennom veiledning i utforskende team: distraksjoner, oppmerksomhet, ansvar og ledelse (Østfold, vedlegg 2, s. 5).

### 18.3 Noen sentrale temaer i veiledningene

I dette kapittelet skal vi ta for oss noen temaer som har kommet frem gjennom veiledningen. Temaer om indikatorer vil ikke bli behandlet her, men vil bli behandlet i kapittel åtte, der indikatorproblematikken drøftes.

Gjennom de ulike tilnærmingene til veiledningsprosessene har det utkrystallisert seg noen felles forståelsesmåter og temaer som vi skal ta opp i denne oppsummeringen. Målet med veiledningen har vært å bevisstgjøre og å forstå eierrollen og hvordan eiere kan utøve sitt eierskap når det gjelder å utvikle kvalitet i egne barnehager. Det handler om å støtte styrking av barnehageeierrollen, om å utvikle ny kunnskap og forståelse for denne rollen, om å bygge ny forståelse ved å undersøke muligheter i egen organisasjon, og om å undersøke hvordan et støtte-/indikatorsystem til bruk for barnehageeiere kunne se ut.

Alle gruppene rapporterer om dedikerte eiere og eierrepresentanter som legger ned et stort arbeid i prosjektet og ikke minst i arbeidet med egne barnehager.

### 18.4 Fra problemidentifikasjon til samskaping

Noen begreper går igjen i rapportene, som det kan være greit å klargjøre i denne delen av rapporten. Et sentralt begrep er **samskaping**.

Som det kom frem i kunnskapsstatusen fra prosjektet, tas det til orde for at i et så komplekst landskap som barnehagesektoren, er det viktig at ulike aktører som personale, styrere, eierrepresentanter og foreldre og barn, involveres i og kjenner eierskap til kvalitetsutviklingsprosesser. Eierne kan være pådrivere for å involvere aktørene i barnehagen på måter som skaper tilhørighet og engasjement. I Pilotprosjektet åpnes det for samskaping som en måte å skape dedikasjon og engasjement på for aktører fra ulike ståsteder. Veiledningsrapportene viser hvordan denne måten å jobbe på har vært

bevisstgjørende for deltakerne, og hvordan en kan overføre dette til arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagen.

Begrepet «samskaping» har fått større innpass i offentlig sektor i de senere årene, og ofte er det brukt retorisk og symbolsk for å indikere at flere instanser kan samordnes for å effektivisere for eksempel et velferdstilbud. Dette skjer ved at «... kunder er aktive deltakere i verdiskapningsprosessen» (Røiseland & Lo, 2019, s. 54). I velferdssektoren handler dette gjerne om at «... offentlige og private og/eller sivile aktører arbeider sammen gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre» (Røiseland & Lo, 2019, s. 53). Røiseland og Lo (2019) fremholder at samskaping er et grovmasket begrep som i praksis kan komme til uttrykk på mange forskjellige måter; ifølge en radikal, «demokratisk» forståelse er skapes endring best ved at ulike deltakere samarbeider og medvirker – «samskaper» – når utfordringer/problemer i en sektor skal defineres, forstås og utbedres. I vår sammenheng bør hele barnehagemiljøet, ifølge en slik forståelse, trekkes inn i diskusjoner om problemer og løsninger i f.eks. et «barnehagesamfunn».

Den «radikale» forståelsen av begrepet samskaping kan relateres til Klev og Levins (2021) samskapte læringsmodell, der samskaping er en demokratisk arbeidsform for å utvikle ny kunnskap. I arbeid med utvikling av kvalitet og kunnskap kan samskaping for eksempel være at de ulike deltakerne sammen engasjerer seg i å skape nye forståelser og løsninger på en aktuell sak, en aktuell situasjon eller et aktuelt problem (Klev & Levin, 2021). Vi kan forstå dette som kollektive kunnskapsprosesser i et organisasjonsutviklingsarbeid. Samskaping skjer i møte mellom aktører med ulik kompetanse, ulike roller og ulikt ansvar. En grunnleggende premiss i prosessen hvor forskjellige perspektiver og kunnskaper bringes inn, er at aktørene er likeverdige og aktivt medvirkende. Samskaping baserer seg på dialoger mellom likeverdige aktører, hvor aktørene sammen undersøker, utfordrer, utvider og utvikler forståelser og handlingsmuligheter. I slike prosesser er utvikling av gjensidig tillit og troverdighet viktige dimensjoner (Irgens, 2021).

Både Klev og Levin (2021) og Irgens (2021) knytter samskaping, samarbeid, medvirkning og likeverdighet tilbake til den nordiske og norske samarbeidsmodellen i arbeidslivet – trepartssamarbeidet mellom stat, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner – som har røtter tilbake til siste halvpart av forrige århundre, og som fikk vesentlig betydning i utvikling av demokratiet i arbeidslivet. Samarbeid, likeverd og tillit blir avgjørende når lokale spørsmål og utfordringer skal diskuteres og løses i samskapende læringsprosesser.

Breimo og Røiseland (2021) argumenterer også for at samskaping begrepsmessig handler om likeverdighet og deltakelse. Med referanse til Pestoff (2009) sier de at begrepet avspeiler en grunnleggende forståelse av at borgere i et samfunn skal sees som aktive og ansvarlige partnere, fremfor passive mottakere (Breimo & Røiseland, 2021, s. 38). De fremhever at en måte å forstå samskaping på er en bevegelse bort fra et mottaker- og konsumentperspektiv til et medborgerperspektiv, der folks dagligliv og egne ønsker, behov og mål blir tatt på alvor og lagt til grunn for tjenesteutforming. (Breimo & Røiseland, 2021, s. 42).

Klev og Levin (2021) presenterer en samskapt læringsmodell som en demokratisk arbeidsform for å utvikle ny kunnskap. I arbeid med utvikling av kvalitet og kunnskap i barnehager kan det for eksempel finne sted samskapt læring ved at de ulike deltakerne samarbeider for å skape nye forståelser og løsninger på en aktuell sak, en aktuell situasjon eller et aktuelt problem (jf. Klev & Levin, 2021). Det finner med andre ord sted kollektive kunnskapsprosesser i et organisasjonsutviklingsarbeid.

#### **18.4.1 Ansvarsområder i rollen som eierrepresentant**

I rapportene fra veiledningsgruppene kom det frem at gruppene hadde brukt tid på å få klarhet i hvilke ulike roller som kan knyttes til eierskap, og hvilket ansvar som ligger i de ulike rollene. Det dreier seg om forholdet mellom juridiske eiere, som har et overordnet juridisk ansvar for barnehagene, og eierrepresentantene, som utøver eieransvaret på vegne av de juridiske eierne. Videre synes forholdet mellom eierrepresentantrollen og barnehagemyndighetene å være problematisk. Det gjelder særlig i mindre kommuner.

Når eierrepresentantene på samlinger beskriver sine egne opplevelser av egen rolle og egne oppgaver, beskriver de opplevelsene som mektige og overveldende. De har egentlig ansvar for alt, og det er for mye. Blant annet har de ansvar for kvalitetssikring på ulike nivåer, fra tilbudet til barna til oppfølging av standarder for bemanning og kompetanseutvikling. Et felles problem for mange eierskap er at det settes i gang mange tiltak fra ulike hold. De opplever at det er vanskelig å holde seg oppdatert om politiske beslutninger og tiltak både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Eierrepresentanter gir uttrykk for at de må prioritere mellom ulike oppgaver, og de ønsker en tydeliggjøring av hva som er eieres og eierrepresentanters ansvar, og av hva som kan delegeres til andre instanser eller velges bort.

De juridiske eierne har gjerne delegert deler av sitt eieransvar til eierrepresentanter, men hvilke områder som er delegert, kan variere fra eierskap til eierskap. Oppgavene kan for eksempel være administrasjon, økonomi, pedagogikk og politikk. Vanlige ansvarsområder er gjerne rådgivning, veiledning, utvikling av kompetanseplaner og kompetanseutvikling i barnehagene og faglig rapportering. Samtidig har de juridiske eierne også ofte ansvar for kontroll av virksomheten, som å se til at driften er forsvarlig og oppfyller kravene til kvalitet, at pedagog- og bemanningsnormer overholdes, at det gjennomføres internkontroll, osv.

#### **18.4.2 Ansvarsfordeling mellom juridiske eiere og eierrepresentanter**

I rapportene fra veiledningsgruppene kommer det frem at ansvarsfordelingen mellom juridiske eiere og eierrepresentantene ofte er uklar, upresis og vag. Det etterlyses derfor en bedre grenseoppgang mellom hvilke deler av eieransvaret og hvilke oppgaver som skal ivaretas av juridiske eiere, og hvilke oppgaver eierrepresentantene kan ha.

Videre tyder rapportene på at de juridiske eierne, selv om det finnes unntak, ofte fremtrer som lite aktive i utviklingen av barnehagene. Flere av eierrepresentantene opplever at de er alene i forvaltningen av eieransvaret for barnehagene, og etterlyser de juridiske eierens engasjement i utviklingen av barnehagene og det faglige arbeidet. Det påpekes videre at det komplekse eieransvaret, som både kan knyttes til politikk, økonomi, administrasjon og pedagogiske spørsmål, innebærer at eiere og eierrepresentanter i tillegg til engasjement også bør ha en viss barnehagefaglig kompetanse.

At ansvarsfordelingen mellom juridiske eiere og eierrepresentanter er uklar, og at eierrepresentantene er de som har faglig kompetanse og nærhet til barnehagene, kan på den ene siden sees som en ansvarsfraskrivelse fra det juridiske eiernivåets side. På den annen side kan det gi eierrepresentantene, som ofte har barnehagefaglig kompetanse, et handlingsrom som gjør at de får gjennomslag for egne forslag og profesjonelle verdier.

#### **18.4.3 Interesse for barnehager på politisk nivå**

I rapportene fra veiledningsgruppene kommer det frem at problemstillinger knyttet til kommunene som barnehageeiere har vært drøftet i gruppene. Som allerede nevnt kan juridiske eieres engasjementet og kompetanse variere. Det gjelder også politikere, som har det juridiske eieransvaret i kommunene. Et særtrekk ved kommunestyrene som barnehageeiere er at kommunestyrene skiftes ut hvert fjerde år og på den måten er ustabile. Det innebærer at det juridiske eierskapet til kommunale barnehager per definisjon er ustabil, og det kan være problematisk både med tanke på kompetanse og forutsigbarhet i styringen av barnehagepolitikken.

Eierrepresentantene i kommunene ser det som sin oppgave å orientere og bidra til kunnskap hos politisk ledelse. Likevel opplever flere kommunale eierrepresentanter i prosjektet manglende forståelse for barnehagefaglige argumenter i politiske beslutningsprosesser. Ofte er politikerne mer engasjert i skole og barnevern. De synes å ha tillit til at barnehagene «greier seg selv». Det medfører lav prioritet av barnehager i fordeling av økonomiske midler og manglende tiltak for å sikre barnehagenes kvalitet.

I prosjektet har det vært stilt spørsmål om hva som skal til for at politikerne ser betydningen av at barnehagene har høy kvalitet. Lav verdsetting av barnehager tilskrives politikeres manglende kunnskaper om barnehagens oppgaver og innhold. Eierrepresentantene ser en viss barnehagefaglig kompetanse i det juridiske leddet som en forutsetning for godt arbeid med barnehager i kommunene.

Imidlertid finnes det også unntak. Det finnes interesserte og engasjerte eiere også i kommunale eierskap. Noen eierrepresentanter i prosjektet har erfaringer fra kommuner som har lagt til rette for kvalitetsutvikling i barnehager, og som etterspør saker som har med barnehager å gjøre. Dette har gitt eierrepresentantene støtte og rom for å engasjere seg aktivt i barnehagenes kvalitetsutvikling og for å arbeide for mer informasjon og involvering av politikere og alle nivåer i kommunene.

Det er viktig med samarbeid mellom politikerne og barnehagesektoren. Noen eierrepresentanter har opplevd at kommunestyrene i for stor grad opererer på egen hånd. Noen kommunestyrer har innført tiltak og programmer uten å rådføre seg med eierrepresentantene og med barnehagene. Programmene og tiltakene er da gjerne ikke fundert i rammeplanen eller i barnehagenes årsplaner, og kan være i konflikt med barnehagenes mer langsiktige prioriteringer.

Det er opp til den enkelte kommune å fastsette bevilgningene til barnehagene, hvilket vil si at disse vil variere fra kommune til kommune. Private barnehager får sine tilskudd fra kommunene og er slik sett avhengig av kommunestyrene. Til tross for at kommunene ifølge barnehageloven skal behandle «... private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med

kommunale barnehager» (Lov om barnehager 2006, § 19), opplever noen private eierrepresentanter at politisk motstand mot private barnehager medfører utilstrekkelig økonomisk støtte.

#### **18.4.4 Dobbelrolle: Eierrepresentant og myndighetsrolle**

En problemstilling som har kommet frem gjennom veiledningen, er forholdet mellom rollene som eierrepresentant og barnehagemyndighet. Alle kommuner fungerer som barnehagemyndighet i sin kommune og har dermed ansvar for godkjenning, veiledning og tilsyn med alle barnehagene i kommunen. Samtidig er de fleste norske kommuner også barnehageeiere. I en veiledning fra utdanningsdirektoratet sies det at dobbeltrollen kan være en balansegang for kommunene, og at, når det er egnet for å ivareta tilliten til kommunenes upartiskhet som barnehagemyndighet, skal myndighetsrollen skilles fra eierrollen (Utdanningsdirektoratet, 2021a). Det er særlig eierrepresentanter i små kommuner som gir uttrykk for problemer med denne doble rollen.

I veiledningen kom det frem at en eierrepresentant som har hatt en dobbelrolle i sin kommune, har opplevd dette som problematisk både for henne selv og for barnehagene, både de private og de kommunale. Hun har hatt problemer med å skille mellom kunnskap og opplysninger hun har fått som eierrepresentant, og kunnskap hun har tilegnet seg som tilsynsmyndighet. Barnehagene var ikke alltid klar over hvilken rolle eierrepresentanten hadde, når de hadde kontakt med henne, for eksempel ved uanmeldte tilsyn i barnehagene. De kunne tro at de snakket med eierrepresentanten, mens de egentlig snakket med barnehagemyndigheten. Dette uklare skillet mellom eierleddet og barnehagemyndighet kunne medføre at styrerne utviklet mistillit til begge instansene.

#### **18.4.5 Eierrepresentantenes tilegnelse av innsikt i barnehagenes praksis**

Ettersom eierrepresentantene har ansvar, på vegne av de juridiske eierne, for å sikre at barnehagenes kvalitet er i overensstemmelse med lov og forskrifter, er det nødvendig at de får innsyn i barnehagene. Et tema i veiledningene har vært hvordan eierrepresentantene får innsikt i barnehagens indre liv. Det kan være en utfordring, særlig for eierrepresentanter i store eierskap, mens eierrepresentanter som arbeider i barnehagene, har kjennskap til barnehagene innenfra.

Gjennom veiledningen har en fått innsikt i hvilke problemer eierrepresentantene strever med når det gjelder målsettingen om likeverdige kvalitetstilbud til alle barn, og det har blitt behørig behandlet hvor viktig det er at eierskapene har innsikt i barnehagens indre liv.

I veiledningene har det blitt rettet søkelys mot hvordan det jobbes prosessuelt med dette. Hva eierprofesjonalitet kan være, og hva som kan forventes av eier, er noe av det som har blitt klarere for de fleste av deltakerne i prosjektet. Det handler langt på vei om hvordan ulike eierskap har ulik styringskapasitet, og hvordan denne styringskapasiteten utnyttes.

Hvordan eierrepresentanter kan fange opp ulike problemer i egne barnehager, har vært drøftet. Et spørsmål er hvor nær på virksomheten eiere må være for å få innsikt i barnehagens indre liv. I veiledningsrapportene kommer det frem at eierrepresentantene ofte har flere tilnærminger. Rammeplanen for barnehagen er et grunnlagsdokument i dette arbeidet.

I rapporten fra veiledningsgruppene kommer det frem at eierrepresentantene vurderer kontakten med barnehagene som helt sentral for å få kjennskap til både hvordan det arbeides i barnehagene, hva de ansatte er opptatt av, og hvordan kvaliteten er. Denne kontakten anser eierrepresentantene som et grunnlag for de beslutninger de skal ta. Disse møtene kan innebære utveksling av informasjon, gjensidig deling av kunnskaper og fremforhandling av løsninger i felles fora.

Kontakten foregår gjerne ved at eierrepresentantene besøker barnehagene. Disse møtene kan være alt fra mer eller mindre formaliserte, faste møter til korte, uplanlagte besøk fra eierrepresentantene i barnehagene. Noen eierrepresentanter deltar også på ulike møter i barnehagene, blant annet personalmøter. Hyppigheten varierer fra ukentlige via mer sjeldne møter til årlige besøk. Noen eierrepresentanter åpner også for at barnehageansatte kan stikke innom representantens arbeidsplass.

Det ser ut til at eierrepresentantenes kontakt med barnehagene i stor grad går gjennom styrerne. Styrerne fungerer som eierrepresentantenes talerør i barnehagene – og som barnehagenes talerør overfor eierrepresentantene. På samlinger har eierrepresentantene gitt uttrykk for at avstandsledelse kan være utfordrende og kanskje ikke mulig. Derfor ser de ut til å lede arbeidet gjennom distribuert lederskap, altså gjennom styrerne.

Imidlertid ser det ut til at eierskapenes størrelse har betydning for hvem i barnehagene eierrepresentantene har kontakt med. Store og mellomstore eiere kommuniserer gjerne gjennom styrerne, som de har faste møtepunkter med, mens mellomstore eiere i tillegg har kontakt med pedagogiske ledere i barnehagene. Små eiere har gjerne møter med hele personalgruppen.

Møtene og besøkene i barnehagene er viktig for at eierleddet skal få kjennskap både til barnehagenes pedagogiske praksis og styrker og svakheter ved denne, og til de ansattes interesser og ambisjoner for barnehagene – og ikke minst til deres vurderinger av hva som bør utvikles og endres. Kontakten kan også bidra til at eierrepresentantene får innsikt i utfordringer og svakheter i barnehagene og kan bidra til å sette inn tiltak. Samtidig kan det være nødvendig med noe mer enn deltakelse på møter og lignende for at eierskapene skal tilegne seg kjennskap til barnehagenes praksis.

#### **18.4.6 Innsyn i kvaliteten i barnehagen**

Som vi har vært inne på, kan det være en utfordring for eierrepresentanter som ikke arbeider i barnehagene, å få det nødvendige innsynet i barnehagene. Det er nødvendig med et visst innsyn dersom de skal kunne oppfylle sitt overordnede ansvar for barnehagens kvalitet og sikre at denne er på et nivå som medfører at barnehagenes praksis er i samsvar med lov og forskrifter. Eiere og eierrepresentanter som arbeider i barnehagene, er på den ene siden nær praksis og vil derfor ha god kjennskap til hvordan barnehagene arbeider. På den andre siden er det knyttet spesielle utfordringer til denne nærheten. Ofte har de kanskje vært med på å utvikle praksisen i barnehagen, slik at de har et eieforhold til den, samtidig som nærheten kan medføre at de utvikler «blind spots» og dermed har vanskeligere for å foreta kritiske vurderinger.

I prosjektet har aspekter ved kvalitet blitt drøftet. Hva skal man rette fokus mot i arbeidet med kvalitet? For eksempel: Er det slik at høy kvalitet handler om hvordan barna har det i øyeblikket, eller er det heller slik at gode barnehager skal være en forberedelse for fremtiden for eksempel gjennom vekt på skoleforberedelser og forebygging av utviklingsvansker? Ulike meninger om dette kan innebære ulike syn på hva som er en kvalitativt god barnehage. Eierrepresentantene har på den ene siden fremhevet barndommens egenverdi. På den andre siden har de gitt uttrykk for at gode barnehager både skal være til det beste for barna her og nå og fungere som forberedelse, forebygging og tidlig innsats. Det kan dermed se ut til at de slutter seg til den nordiske barnehagemodellens helhetlige tilnærming til omsorg, lek og læring. Noen oppgir at barnehagens rammeplan fungerer som et grunnlag for kvalitativt gode barnehager og fungerer godt som utgangspunkt for hva eierrepresentantene skal sette søkelys på når de skal vurdere kvaliteten i barnehagene.

Det ser ut til at de fleste av eierrepresentantene i prosjektet har tatt i bruk eller utviklet noen mer eller mindre fastsatte og standardiserte metoder, tilnærminger eller verktøy for å få innsikt i barnehagenes kvalitet. En vurdering av hvordan disse fungerer, ligger utenfor dette prosjektets rammer. I denne sammenheng vil oppmerksomheten være rettet mot hva deltakerne i prosjektet har formidlet om hvilke tilnærminger de har iverksatt.

Eierrepresentantene i prosjektet har på samlinger og i rapporter gitt uttrykk for at de er opptatt av at deres engasjement i kvalitetsarbeidet i barnehagene er på vegne av barna. Barnehagen skal være til beste for barna, og et gjennomgående spørsmål har vært hvordan barnas stemmer kan nå frem til eierrepresentantene. For å få innblikk i barnas opplevelser av barnehageoppholdet, gjennomfører noen eierrepresentanter observasjoner av barnehagelivet, og/eller sørger for at det gjennomføres samtaler med barna. Tilnærmingene kan både være observasjoner og samtaler gjennomført ved hjelp av standardiserte verktøy eller metoder, eller lokalt utviklede tilnærminger, avhengig av hvilke temaer man ønsker kunnskaper om.

Noen av eierrepresentantene tar i bruk standardiserte, kvantitative verktøy som for eksempel CLASS, ITERS, ECERS, CIS, CIP, EBBA og Trivselsmonitoren i observasjoner i barnehagene som grunnlag for å få innsyn i barnehagenes kvalitet. Om disse verktøyene gir innsikt i barnas perspektiver, kan diskuteres. De er utviklet som kvalitetsvurderingsverktøy. Verktøyet «Trivselsmonitor for barnehagene» har noen eierrepresentanter tatt i bruk for å få kunnskaper om barnas trivsel i deres barnehager.

#### **18.4.7 Samskaping av kunnskap og praksiser**

Videre ga eierrepresentantene uttrykk for at de ønsket å få inn synspunkter fra alle nivåer i barnehagene, fra barn, assistenter, fagarbeidere, pedagogiske ledere, styrere og ikke minst foreldre. I hvilken grad de lykkes, kan nok variere, men noen bruker selvvurderingsverktøyet RefLex, som finnes på Utdanningsdirektoratets hjemmesider.<sup>19</sup> RefLex kan anvendes for å vurdere om eierrepresentantenes praksis er i samsvar med barnehageloven med forskrifter, men eiere kan også invitere ansatte til å delta. Når flere nivåer i barnehagene deltar, er det mulig å undersøke hvordan personer på ulike nivåer vurderer kvaliteten. RefLex kan dermed

---

<sup>19</sup> <https://reflex.udir.no/Egenvurdering>

fungere som et utgangspunkt for diskusjoner mellom eierrepresentanter og ansatte om kvaliteten i barnehagene. Ellers synes eierrepresentantene også å legge vekt på foreldreundersøkelser. Årsmeldinger, omdømmerapporter og interkontroller brukes også som grunnlag for å få innsyn i barnehagens kvalitet.

Andre eierrepresentanter har utviklet egne kvalitetsrapporteringsystemer. Eierrepresentanter som har presentert sine tilnærminger til utvikling av kvalitet i sine barnehager, viser til ulike tilnærminger, der de selv har satt sammen ulike verktøy som brukes i barnehagene. Kanskje er det ikke verktøyene i seg selv, men heller en målrettet og systematisk innsats over tid, med utgangspunkt i lovverk og rammeplanen, som gjør at de kan oppsummere hva de har utrettet, og hvor de skal gå videre? I tillegg er det viktig at man, som en av eierrepresentantene sa: «... skaffer seg kunnskap om eget ståsted og ta utgangspunkt i det og barnehagens verdigrunnlag».

#### **18.4.8 Hvordan arbeider eierrepresentantene med kvalitet i barnehagene?**

Et sentralt tema i veiledningene har vært hvordan eierrepresentantene kan bidra til utviklingsarbeid i barnehagen som både bidrar til å fremme kvaliteten og øke ansattes kompetanse. Det handler om hvordan eierrepresentantene kan skape gode læringskulturer i barnehagene, som har fokus på utvikling av både innhold og kvalitet.

Noen eierrepresentanter samarbeider med barnehagene, særlig med styrere og pedagogiske ledere omkring utviklingsarbeid og implementering av ulike tiltak i barnehagene, for eksempel gjennom prosjekter i regi av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (Rekomp). Her har eierne en viktig rolle i å identifisere behov i søknadsprosessen om midler til slike tiltak (Utdanningsdirektoratet, 2023d). Dette sees både som en kilde til innsikt i, og et bidrag til, barnehagens kvalitetsarbeid og utvikling av et kvalitativt godt tilbud til barna.

En nødvendig forutsetning for arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagene er samarbeid med de ansatte i barnehagene. I rapportene fra veiledningsgruppene trekker eierrepresentantene igjen frem utfordringer med å lede på avstand. Derfor synes de, som tidligere nevnt, det er viktig å arbeide tett med og gjennom barnehagens styrere. Styrerne sørger for iverksettelse og gjennomføring av tiltak for å opprettholde og utvikle kvaliteten: et distribuert lederskap. Videre vektlegger eierrepresentantene at det er viktig med tette samarbeidsrelasjoner med styrerne, og at de har tillit til dem. For å kunne følge opp styreres utviklings- og implementeringsarbeid anbefaler noen av deltakerne at barnehagene deles inn i mindre geografiske regioner med en regionleder som følger opp styrere i sin region.

Eierrepresentantene understreker også betydningen av at de ansatte er kompetente og reflekterte. Det må utvikles en profesjonell praksis der forpliktelser til barna og barnehagens styringsdokumenter preger arbeidet, og det må hindres at det utvikles «private» praksiser.

#### **18.4.9 Noen utfordringer i arbeidet som eierrepresentanter**

Ifølge rapportene fra veiledningsgruppene har eierrepresentantene forståelse for sitt ansvar og sine forpliktelser når det dreier seg om barnehagens kvalitet. Imidlertid oppleves oppgavene som mangfoldige, krevende og til tider flytende, med uklare grenseoppganger.

Eierrepresentantene opplever at de ofte arbeider i skjæringspunktet mellom de juridiske eierne og styrerne i barnehagene. Det kan bety at de til tider blir stående i et krysspess eller



i spagat mellom politikk og profesjon. En slik mellomposisjon er krevende. De skal være mellomledd og forhandle både «oppover» og «nedover» og formidle synspunkter mellom de ulike nivåene. For eksempel har noen eierrepresentanter, som nevnt, opplevd at deres juridiske eiere har tatt avgjørelser om innføring av spesielle pedagogiske programmer eller tilnærminger som barnehagene ikke ønsker. Uavhengig av hva eierrepresentantene mener, er de forpliktet til å realiseres det som er vedtatt på juridisk eiernivå. Samarbeid mellom juridiske eiere, eierrepresentanter og barnehagene representert ved styrere er en forutsetning for å unngå slike situasjoner. Samtidig er det viktig å utvikle tydelige rolleforståelser i «barnehageverdikjeden». Det er viktig at alle i kjeden vet hvilket ansvar de har. Spesielt gjelder det i forholdet mellom juridisk eier og eierrepresentanter.

Mange oppgaver og mellomposisjonen er ifølge veiledningsrapportene tidkrevende. Eierrepresentantene opplever at tidspress medfører at de ikke får utført sine oppgaver tilfredsstillende. De savner blant annet tid til å følge med på forskning og slik sikre at utøvelsen av eierskapsforpliktelsene bygger på kunnskaper. En annen utfordring er spørsmål om hvordan man kan vite hva som er god nok kvalitet. Noen opplever at både verdisyn og syn på hva som er kvalitet, varierer i egne eierorganisasjoner.

Noen av rapportene viser at det kan være vanskelig for eierrepresentantene å motivere ansatte til utvikling av egen kompetanse. Det kan være ulike grunner til at personalet ikke ønsker å delta på kurs og seminarer. Dels kan det dreie seg om manglende interesse, men det kan også handle om lange reiseveier eller at tilbudene ikke føles relevante for deltakerne. I en av veiledningsgruppene kom det frem at kurs i regi av Rekomp-ordningen etter deltakernes erfaring ikke alltid svarte til forventningene. Det kan være flere årsaker til dette, men de skal vi ikke gå nærmere inn på her.

Eierrepresentantene synes også å ha utfordringer i forvaltningen av eierskapsforpliktelsene. Det kan henge sammen med økende kompleksitet både i privat og offentlig sektor. Videre ser det ut til at stramme økonomiske rammer og tidspress medfører at det er vanskelig å følge opp barnehagene og å opprettholde møtearenaer for kompetanseutvikling innenfor ordinær drift. I tillegg kommer det frem i rapportene at eierrepresentantene synes det er krevende å møte behovene til en sammensatt barne- og foreldregruppe. Kort sagt: Eiere og eierrepresentanter synes å arbeide mye og innenfor stramme rammer for å ivareta det omfattende ansvaret de har.

#### **18.4.10 Å delta i nettverk**

Rapportene fremhever også hvordan flertallet av deltakerne har satt stor pris på å delta i et nettverk med andre barnehageeierrepresentanter. Det å møte andre med samme type rolle opplevde de som klargjørende for eget arbeid i sin(e) barnehage(r). De fikk muligheter til å drøfte egen måte å utøve eierskapet på. Også å få innsikt i hvor komplekse ulike eierstrukturer kan være, har vært fremhevet av deltakerne som svært lærerikt, ikke minst når det gjelder utvikling av egen rolle som eierrepresentant. De fleste opplever at det ikke finnes en typologi for eiere. Til det «... er organiseringen av barnehagefeltet for differensiert og den enkeltes opplevelse av «sin» eier og egen rolle for ulik» (vedlegg 1, s. 4). Dette prosjektet har ikke drøftet hvordan et nettverk kan organiseres, men flere eierrepresentanter har drøftet fordeler med både nettverk som består av ulike aktører, og

med nettverk med deltakere på samme nivå som dem selv. Noen av eierrepresentantene deltar allerede i egenorganiserte nettverk i egne regioner, mens flere av eierrepresentantene mangler en felles arena for å drøfte og reflektere over viktige utfordringer, som for eksempel kompetanseutvikling i barnehagene.

#### **18.4.11 Den gode eier eller eierrepresentant**

Deltakerne i prosjektet har også, ifølge rapportene fra veiledningsgruppene, noen tanker om hva som er forutsetninger for å være en god eierrepresentant. Kjennskap til barnehagepedagogikk sees som en nødvendig forutsetning. De fremhever også at bakgrunn som barnehagelærer kan bidra til forståelsen av barnehager og av eierforpliktelser. Sist, men ikke minst understreker de betydningen av at eierrepresentantene må være aktive i sin rolle og bidra til muligheter for samskaping av gode barnehager sammen med barn, foreldre og ansatte på alle nivåer.

## **18.5 Mot indikatorer: Samskappingsprosesser**

Eierne står i en posisjon der de har et ekstra ansvar for å initiere og drive kvalitetsutvikling. Det innebærer at eiere bør ha en tillit og trygghet i egen rolleforståelse, samt kunnskap om andre instanser og deltakeres kvalifikasjoner og verdisyn. Veiledningsrapporten fra DMMH fremhever blant annet ulike områder for et mulig indikatorsett, og samskaping er et av områdene som nevnes.

I barnehagesammenheng vil en slik vektlegging av samskaping være på linje med det man konkluderer med i internasjonal litteratur: at endringer og utvikling av og i barnehager fungerer best når hele «verdikjeden» involveres, fra foreldre og barn til eierrepresentanter og eiere (se kunnskapsstatusen). Samskaping går i det store ut på å få til en kjede fra politikere til «gulvet».

#### **18.5.1 Støtte til utøvelse av eierskap**

I tillegg til de temaene som det er vist til i dette kapitlet, har veiledningsgruppene kommet med ulike innspill til drøfting av indikatorer, eller forutsetninger for indikatorer. Hvilken støtte eierrepresentantene trenger for å kunne utøve eieransvaret i sine barnehager, er et tema som tas opp i kapitlene 8 og 9.

## 19 Fokussamtaler med eierrepresentantene

Som en del av prosjektet skulle det gjennomføres fokussamtaler med deltakerne i prosjektet. Formålet var å få større kunnskaper om eiernes og eierrepresentantenes vurderinger av sin ansvarsposisjon. I tillegg ønsket vi å få frem eiernes og eierrepresentantenes opplevelse av å delta i «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen». Samtalene ble planlagt, gjennomført og analysert av Leif Hernes, Ellen Os og Nina Winger fra OsloMet.

### 19.1 Fokussamtale i forskning og datainnsamling

Fokussamtale er en forsknings- og datainnsamlingsmetode som gjerne anvendes når intensjonen er å identifisere en gruppe informanternes fortolkninger, forståelser og synspunkter på et saksforhold eller tema. Fokussamtaler kan gjennomføres som dybdeintervju i gruppe eller organiseres som et noe løsere dialog- og diskusjonsforum (Smithson, 2000). Metoden er særlig egnet til erfaringsutveksling og vil med andre ord kunne fungere som plattform for kollektiv refleksjon og samtale (Kamberelis & Dimitriadis, 2008). Det var en slik fokusert samtale mellom eierrepresentantene og oss vi ønsket å initiere.

I vår sammenheng var intensjonen med fokussamtalene tosidig. Dels ønsket vi at eierrepresentantene skulle få anledning til å dele erfaringer og diskutere sin forståelse og forvaltning av den komplekse ansvarsposisjonen de står i som eierrepresentanter. Siden eierrepresentantene står i ulike arbeidssituasjoner, avhengig av om eierskapet er kommunalt eller privat, stort eller lite, og avhengig av geografisk beliggenhet, har de ulike erfaringer og utfordringer. Nettopp variasjonene i eierrepresentantenes arbeidssituasjon og kompleksiteten i eierrollen tilsier at det er særlig viktig å få eierrepresentantenes egne stemmer inn i beskrivelse av praksiser og utfordringer. Intensjonen var at fokussamtalene skulle gi deltakerne et forum for å dele synspunkter og muligheter for presentere og drøfte dilemmaer de anså som særlig relevante i sin ansvarsposisjon.

Samtidig som fokussamtalene ville kunne gi deltakerne muligheter for å drøfte og utveksle erfaringer, ønsket vi også at samtalene skulle bidra til å identifisere og skarpstille sentrale problemstillinger, likhetspunkter og kontraster i situasjonen eierrepresentanter i ulike eierskap står i. På den måten var intensjonen at fokussamtalene kunne fungere som et forum for å generere mer kunnskap om kompleksiteten i eierrollen, bidra til å styrke prosjektets kunnskapsbase og komplettere det materialet som foreligger fra prosjektets første del; kunnskapsstatus, samt rapportene fra veiledningsgruppene.

### 19.2 Metode

I månedsskiftet januar/februar 2023 gjennomførte vi seks fokussamtaler med 20 av eierne/ eierrepresentantene som har deltatt i prosjektet. Deltakerne representerte 19 eierskap. Alle eierskapene i prosjektet ble invitert til å delta i samtalene gjennom e-post, og en til to purringer. Eierrepresentanter fra ni eierskap deltok ikke i fokusgruppesamtalene.

Hver samtale varte ca. 1 time og ble gjennomført digitalt. I tillegg til prosjektdeltakerne var tre forskere til stede som moderatorer, både for å sikre flyt i samtalene og sørge for at alle kom til orde. At så mange forskere var til stede, kunne selvsagt bidratt til asymmetri og

ubehag for deltakerne, men vi bestrebet oss på å ha en dialogbasert og anerkjennende tone. Vårt inntrykk var at samtalene jevnt over fløt lett. Forskergruppen og de andre deltakerne var heller ikke ukjente for deltakerne så langt ut i prosjektet. Det kan ha bidratt til at tonen ble fortrolig og åpen.

Deltakerne ble i starten av samtalene informert om sine formelle og forskningsetiske rettigheter og om forskernes forpliktelse til å følge NSDs retningslinjer. De ble opplyst at deltakelse var frivillig, og at deltakerne når som helst, uten begrunnelse, kunne trekke seg, og at alt materiale som omhandlet dem, da ville bli slettet. I presentasjonen av resultatene fra samtalene har vi også bestrebet oss på å ivareta personvernet til deltakerne ved at deres identitet og synspunkter presenteres anonymisert. Det innebærer for eksempel at alle deltakerne blir referert til med pronomenet *hun*, ettersom det var flest kvinner som deltok i samtalene, og at det ikke oppgis detaljerte opplysninger om eierskapene.

### 19.3 Gjennomgående temaer i fokussamtalene

Temaet for samtalene var forhåndsdefinert, og som moderatorer var vi opptatt av at deltakerne selv skulle ha innflytelse over hva som var mest betydningsfullt å dvele ved. Vi var derfor åpne for at nye og andre temaer kunne oppstå underveis ut fra deltakernes innspill, interesser og prioriteringer.

En viktig del av samtalene dreide seg om deltakernes opplevelser av å ha deltatt i «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen». Særlig ble det lagt vekt på deres erfaringer fra å delta i veiledningsprosessene og veiledningsfellesskapene.

#### 19.3.1 Utbytte av å delta i prosjekter og veiledning: Endelig fokus på barnehageeiere og barnehager

I all hovedsak ga eierrepresentantene uttrykk for at de var fornøyde med å ha deltatt i prosjektet. Først og fremst fremhevet de at det hadde vært et interessant og spennende prosjekt. Det hadde vært lærerikt å delta, og noen la særlig vekt på at de hadde blitt utfordret gjennom faglige innspill, debatter og veiledninger.

Særlig satte de pris på at fokuset var rettet mot barnehageeiere og eierrepresentanter og deres oppgaver i sektoren. En deltaker mente at det var prisverdig av Utdanningsdirektoratet å sette i gang dette prosjektet, siden eierperspektivet har fått altfor lite oppmerksomhet. Dette er et syn som finner støtte i faglitteraturen (Børhaug, 2021). Mange av deltakerne hadde god kjennskap til barnehager og barnehagepedagogiske spørsmål, blant annet fordi de hadde utdanning og erfaring som barnehagelærere. Likevel savnet de kunnskaper om eieres rolle, forpliktelser og utfordringer. En eierrepresentant sa at til tross for at hun hadde drevet barnehager og vært leder for barnehager i over 30 år, var det første gang hun var med på noe som handlet om barnehageeiere.

### Møter med andre i samme posisjon, men i ulik situasjon

Å være barnehageeier eller eierrepresentant innebærer ofte at man ikke har nære kollegaer som er i samme posisjon. Det gjelder både kommunale eierrepresentanter og private eiere eller eierrepresentanter. Eierrepresentantene påpekte at de gjennom prosjektet ble kjent med andre i samme posisjon, og fikk innsyn i hva de arbeidet med og hvordan de løste utfordringer. Det medførte at de utvidet sitt nettverk. En eierrepresentant fremhevet at det var lettere å ta kontakt med noen man kjente litt fra før, og at det kunne bidra til nye nettverk hvis man gjorde det.

Veiledningsgruppene var, som tidligere nevnt, sammensatt etter geografisk nærhet for at det skulle være gode muligheter for fysiske møter i gruppene. Det innebar at gruppene besto av eierrepresentanter som var tilknyttet ulike eierorganisasjoner, som store og små eierskap, kommunale og private eierskap osv. Det har, ifølge deltakerne, medført at eierskap og eierrepresentantenes praksis og utfordringer har blitt belyst fra ulike vinkler i veiledningsgruppene arbeid og diskusjoner. I fokussamtalene ble det trukket frem at møtene med andre som var i samme posisjon, altså hadde samme stilling, men som arbeidet i en helt annen kontekst og var i en helt annen situasjon, hadde vært svært givende.

Sammensetningen av gruppene bidro til at diskusjonene hadde gått bakenfor motsetninger, og som en deltaker sa, de fordommer som eksisterer mellom kommunale og private eierskap. Samtidig opplevde de at de hadde mange felles utfordringer. Private eierrepresentanter opplevde for eksempel at de kommunale eierskapene hadde en mye høyere grad av økonomisk forutsigbarhet enn de private. Gjennom diskusjoner i gruppene anerkjente deltakerne at begge typene eierskap innebar en viss økonomisk uforutsigbarhet.

Samtidig som deltakerne opplevde at de som eierrepresentanter i ulike eierskap hadde mye til felles, erkjente de også at det var noen forskjeller. En privat eierrepresentant sa følgende:

Selv om jeg har vært i gruppe sammen med kommunale oppvekstsjefer og ledere, har jeg opplevd at vi har mange av de samme utfordringene, bare at deres utfordringer er på makronivå og mine er på mikronivå. De sliter med politikere, som er deres overordnede, og jeg jobber med foreldre og de jeg har rundt meg.

Slik vi fortolker eierrepresentantenes resonnementer i fokussamtalene, er det mulig at sammensetningen av gruppene har bidratt til økt forståelse og respekt mellom representanter for ulike eierskap – og til konstruktive diskusjoner i en sektor der det både er viktig å anerkjenne ulikheter og å opprettholde en felles grunnholdning i ulike deler av sektoren. En slik felles grunnholdning bidrar til at barn i barnehager får et likeverdig tilbud uavhengig av eieformer og eierskapenes størrelse (jf. Kunnskapsdepartementet, 2023).

### Kunnskaper om barnehager og kvalitet

Selv om mange av eierrepresentantene som deltok i prosjektet, hadde erfaring fra og kjennskap til barnehager før prosjektstart, var det noen som opplyste at de hadde lite kunnskap om barnehager. De opplevde å ha lært mye om barnehager og barnehagepedagogikk gjennom deltakelse i prosjektet. Også deltakere som hadde kunnskaper om barnehager fra før, fremhevet at prosjektet hadde bidratt til økt bevissthet og nye kunnskaper om barnehagefaglige temaer som barnehagekvalitet,

barnehagehverdagen og kompetanseutvikling. Dette, påpekte en eierrepresentant, er temaer som lett kommer i bakgrunnen i en presset arbeidssituasjon. I diskusjoner i fokusgruppene kom det frem at eierrepresentantene opplevde at de hadde utvidet sitt perspektiv på kvalitet til å omfatte mer enn bare strukturelle faktorer, praktisk drift, budsjett og regnskap.

Flere deltakere understreket at de i veiledningsgruppene hadde arbeidet mye med eieres ansvar for å sikre faglig utvikling og kvalitet i barnehagene. Blant annet hadde de diskutert det pedagogiske innholdet, hvordan eierrepresentantene kan bidra til høy kvalitet i barnas hverdagsliv, og hvordan barnas erfaringer kan nå frem til barnehagenes eierledd. Ifølge informantene medførte vektleggingen av barnehagefaglige temaer at deres fokus i utøvelsen av eierfunksjonene hadde endret seg. En deltaker sa at pedagogiske problemstillinger hadde fått større plass på styremøtene i hennes barnehage: «Nå diskuterer vi mer om hvordan vi skal være den beste, eller en god barnehage.»

### Refleksjon til nytte og besvær

I en av fokusgruppene var refleksjon et tema det ble lagt stor vekt på i samtalene. Deltakerne var opptatt av hvordan refleksjon omkring egen rolle og barnefaglige spørsmål generelt kan bidra til nye erkjennelser og bedre praksis, og hvordan deltakelsen i prosjektet hadde bidratt til å skape refleksjon. Samtidig kom det også frem motforestillinger om at refleksjon i seg selv ikke er tilstrekkelig. En deltaker uttrykte det slik:

Samtidig er det viktig at refleksjonene leder til handling. Vi barnehagefolk er så gode på refleksjoner, vi reflekterer og reflekterer, men hva kommer det ut av det? Noen ganger skal man kanskje bare reflektere. Man er kanskje ikke moden for handling, men noen ganger går vi litt ring.

Denne uttalelsen kan sees som et korrektiv til en ensidig vektlegging av verdien av refleksjon. Begrepet kan fungere som et honnørord og ikke lede til bedre praksis dersom refleksjonene ikke får betydning for praksis. Andre deltakere understreket betydningen av å gå frem og tilbake mellom refleksjon og handling i veiledning av barnehageeiere eller eierrepresentanter:

Veiledning handler kanskje for barnehageeiere om å løfte blikket litt og lage seg et fremtidsbilde og identifisere noen tiltak som gjør at man kan nå sine mål. Og så er jo litt av poenget med veiledningen at den må være passende forstyrrende i utviklingsarbeidet gjennom å etterspørre, foreslå og sette i gang refleksjon.

### Ulike erfaringer med deltakelse i veiledningsgruppene

De fleste deltakerne ga uttrykk for at de hadde hatt utbytte av å delta i veiledningsgruppene.

En deltaker sa at gruppen hadde fungert godt kanskje nettopp fordi eierskapene som var representert i gruppen, var så forskjellige. Hun ga uttrykk for at hun hadde hatt større utbytte av å møte gruppen enn av individuell veiledning. Informanten fremhevet at det å arbeide sammen i en gruppe hvor man utfordret hverandre, og hvor også veilederne utfordret deltakerne, hadde vært særlig lærerikt. Som en sa: «Vi lærer utrolig mye sammen.»

En annen deltaker, som arbeidet i en liten barnehageorganisasjon, fortalte at hun hadde forventet og ønsket mer veiledning i form av opplæring, mer individuell veiledning og kanskje også besøk i barnehagen. Hun arbeidet i barnehagen hun var eierrepresentant for, og opplevde at innholdet i veiledningen ikke vektla det hun var opptatt av, og ikke angikk hennes daglige arbeid med barna: «Jeg vet ikke helt hva jeg tenkte, men det ble noe helt annet.» Videre ga hun uttrykk for at kravene til deltakerne var høye, og at det ble forventet at deltakerne selv skulle skape veiledningen. Selv om informantene påpekte at dette er vanlig i veiledning, var det ikke det hun hadde ønsket og hadde behov for. Men til tross for disse kritiske bemerkningene ga hun uttrykk for at veiledningen hadde gitt perspektiver på eierrollen, og at det hadde vært veldig nyttig. Likevel er det verdt å merke seg at eierrepresentanter kan ha ulike behov, og at det i prosjektet kunne vært iverksatt tiltak for å sikre økt deltakermedvirkning og dermed kanskje også bedre utbytte for deltakerne.

Noen av eierrepresentantene kommenterte også innholdet i veiledningene. Det kom frem at deltakere fra ulike eierskap har hatt ulike behov. Det kan henge sammen med eierskapenes størrelse, som har betydning for eierrepresentantenes nærhet til barnehagens praksis. En eierrepresentant fra en stor barnehageorganisasjon ga uttrykk for at de hadde opplevd at veiledningen i for liten grad var praksisnær. Hun hadde ansvar for mange barnehager og dermed svært mange ansatte og barn:

Så til tider har vi kanskje opplevd at veiledningen for oss har vært litt mer preget av veiledning til et styrernivå, men så er det alltid slik at man tar det med seg videre og i ettertid reflekterer over det vi har blitt utfordret på.

Informantene ga uttrykk for at de hadde hatt nytte av veiledningene, men noen hadde ønsket en litt annen vinkling.

#### Et prosjekt som var litt «løst i kantene»

Noen av informantene ga uttrykk for at det kunne være vanskelig å forstå hva prosjektet egentlig dreide seg om, og hva som var målsettingen. Det kan henge sammen med prosjektets komplekse struktur og mange deler, og kanskje også manglende klarhet fra prosjektledelsen og prosjektmedarbeiderne.

Samtidig som det ble gitt uttrykk for at prosjektet i utgangspunktet fremsto som utydelig, ble det også fremhevet at deltakerne hadde opplevd at det ble tydeligere etter hvert:

Jeg forventet at jeg skulle få mye, og at dette prosjektet skulle rette fokus mot mye av det jeg var opptatt av som fagperson. Så opplevde jeg kanskje at rammene i prosjektet var litt løse, og jeg slet litt med å få tak i hva dette handlet om. Men når vi ble litt tydeligere på hva vi ville med prosjektet, så ble det tydeligere, og veiledningen ble tydeligere, og vi jobbet mer målrettet. Jeg tror vi tenkte altfor stort og altfor lite konkret i begynnelsen. På siste veiledningen, var det kjempebra, og jeg synes vi kom mer i mål.

På tross av ulike erfaringer ser det ut til at de fleste deltakerne har opplevd deltakelse i prosjektet og arbeidet i veiledningsgruppene som meningsfullt. Samlinger og veiledninger omtales som artige og nyttige. Deltakerne har blitt utfordret av veilederne og fått innblikk i

hvordan andre eiere og eierrepresentanter arbeider, hvilke utviklingsprosjekter de holder på med, og hva som er deres fokusområder. Det har gitt nye perspektiver på eget arbeid og gitt ideer til diskusjoner og utvikling i egne organisasjoner.

### 19.3.2 Eierskapets viderverdigheter

I denne delen skal vi gå inn på noen temaer som kan knyttes til spørsmålet hvem barnehageeier egentlig er. Dette handler i stor grad om variasjoner i eierskap og om eierskapets kompleksitet.

#### Hvem er vi: eiere versus eierrepresentanter

Som vi har vært inne på tidligere, har spørsmålet om hvilken posisjon deltakerne i prosjektet har i sine barnehagers eierskap, vært et tilbakevendende spørsmål. Verken i utlysningsteksten til prosjektet eller i tilbudet ble det skilt mellom juridiske eiere og eierrepresentanter. En informant uttalte i fokussamtalen at grunnen til at prosjektet kunne være vanskelig å få tak i, at det i begynnelsen var litt løst i kantene, var at selve eierbegrepet er uklart. Det mangfoldige og komplekse eierbegrepet har vært tema både i gruppene og på felles samlinger.

I prosjektet ble det etter hvert nødvendig å utdype og klargjøre skillet mellom juridiske eiere og de som var ansatt for å ivareta utøvelsen av eierforpliktelsene i praksis, det vi betegner som eierrepresentanter. I fokusgruppen sa en av informantene at de hadde brukt mye tid på å diskutere: «Eier, hvem er det?» Flere av eierrepresentantene har i prosjektperioden blitt mer bevisst på at de er representanter for de juridiske eierne. Det gjelder i alle kommunale eierskap, som har eieransvaret for omtrent halvparten av barna i norske barnehager. Samtidig består styringsstrukturene i kommunene av flere lag, noe som ikke gjør det enklere:

I mitt tilfelle har jeg kommunalsjef over meg. Jeg har politikere og ... hvem er eieren? Og det å finne plassen sin, det var veldig all right ... Ja, det handler om å finne seg selv i systemet, da. Hvis en finner ut hvor står jeg, og hvor er jeg plassert, så kan en jobbe ut fra det, da.

Flere av deltakerne i fokussamtalene etterlyste de juridiske eiernes engasjement i utøvelsen av eierfunksjonene. Særlig i de kommunale eierskapene opplevde eierrepresentantene at de juridiske eiernes, politikernes, engasjement var fraværende. De kommunale eierrepresentantene mente at det var vanskelig å finne sin plass i et komplekst system. For at de skulle finne sin plass i systemet, var det blant annet en forutsetning at de juridiske eierne erkjente, og tok sin del av ansvaret for barnehagene:

Å få eierne på banen overfor meg som eierrepresentant er påkrevd. Er de klar over hvilket ansvar de har ført over på meg? For min egen del har jeg tenkt å bevisstgjøre eierne for hvilket ansvar de har.

Flere deltakere opplevde at politikere som juridiske eiere i liten grad engasjerte seg i barnehager. Flere eierrepresentanter i private eierskap hadde lignende erfaringer.

En av deltakerne fortalte at motivasjonen for å bli med i prosjektet hadde vært å tydeliggjøre ansvar og rolle i egen kommune. Gjennom deltakelse i prosjektet har hun lyktes i å bidra til



økt fokus på kvalitet i barnehagene i kommunens administrasjon. Da fokussamtalene ble gjennomført, hadde hun tatt initiativer til møter med kommunedirektørens ledergruppe og politiske nivå:

Jeg føler at jeg er mer reflektert enn før, og at forvaltning av eierrollen har fått fokus. Eierrollen forvaltes jo av flere, og den største utfordringen er samordning og i hvilken grad vi er samstemt. Det er litt interessant hvordan en kan jobbe strategisk på eget nivå for å forbedre det, da.

Da en annen kommunal eierrepresentant i en annen fokusgruppesamtale ble spurt hvor mye kommunepolitikere engasjerer seg i barnehager, svarte hun at det var svært lite. Da hun påpekte at det snart kommer et kommunevalg, som innebærer at noen andre skal styre barnehagen, utløste det latter blant informantene, og én utbrøt leende: «Jippi!» Dette var tydeligvis en problemstilling som var gjenkjennbar for de som har erfaring fra den kommunale barnehageforvaltningen. Der er kanskje eierrepresentantene mer stabile enn de juridiske eierne, politikerne, som gjerne byttes ut hvert fjerde år. Også når det gjelder eierrollen, ga deltakerne i fokussamtalene uttrykk for at det hadde vært meningsfullt å diskutere dette med andre eiere og med eierrepresentanter.

#### Hvem, hva, hvor: eierrollen, myndighetsrollen og tilsyn

De juridiske eiernes ansvar for barnehagedriften, som ofte utøves gjennom eierrepresentanter, må også sees i sammenheng med barnehagemyndighetsrollen. Det er særlig aktuelt i kommunal sektor, ettersom oppgavene og ansvaret er tilgrensende. Rollene skal likevel avgrensnes og skilles fra hverandre. Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet, adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet (jf. lov om barnehager § 11).

I noen av våre deltakers kommuner, spesielt små kommuner, fungerer én og samme person som representant for barnehageeier og som barnehagemyndighet. En av informantene sa at dette er en vanskelig situasjon som de prøver å finne en løsning på. Imidlertid er det vanskelig å finne kvalifiserte folk til stillingene i de små kommunene. I tillegg er stillingene som barnehagemyndighet så små at de er lite attraktive for kvalifiserte fagfolk.

I kommunen til en av deltakerne har man prøvd ulike løsninger for å få skilt eierfunksjonene fra myndighetsfunksjonene. De har blant annet innledet et samarbeid med en annen, nærliggende kommune. Eierrepresentanten påpekte at dette ikke var en heldig løsning, fordi delegering av myndighet til en annen kommune kommer i konflikt med kommunelovgivningen. Videre sa informanten:

Vi har for så vidt fått klarhet i hva vi ikke kan gjøre, og at slik vi gjør det i dag, kan vi ikke gjøre det. Vi må finne en annen løsning. Men hva som er løsningen, det vet vi ikke.

Selv i kommuner der ulike personer utøver eieroppgavene og oppgavene som barnehagemyndighet, er det ifølge de kommunale eierrepresentantene flere forhold som medfører at oppgavene bare delvis er skilt fra hverandre. Det varierer om de som utøver disse oppgavene, sitter i samme rekke, altså har samme sjef. Selv om de har samme sjef, er ofte eierrepresentanten og den som har ansvaret for utøvelse av myndighetsrollen, lokalisert i nærheten av hverandre. I fokussamtalene uttalte eierrepresentantene at det innebærer at de har tilgang til mye informasjon om hverandres vurderinger av ulike barnehager.

En av de kommunale eierrepresentantene har erfart at også for allmennheten er det vanskelig å skille mellom hvem i kommunen som besitter eieransvaret, og hvem som besitter myndighetsansvaret. Det kan derfor være tilfeldig hvem man henvender seg til når man for eksempel skal varsle om uheldige forhold i en barnehage:

Når noen vil klage på en av mine barnehager, som kanskje i første omgang er en klage til eier og ikke en myndighetsoppgave, så er de som regel innovert myndigheten først, fordi det er ingen, av folk flest, som skjønner hva som er forskjellen på myndighet og eier.

Deltakerne i fokussamtalene hadde ulike opplevelser av hvordan tilsynet fungerer. Noen opplevde at det er mye tilsyn, og at tilsynet nå omfatter områder som ikke tidligere har blitt ført tilsyn med. Én informant opplevde at tilnærmingene til tilsynsmyndighetene varierte fra kommune til kommune. Mens noen kommuner la mer vekt på å støtte barnehagene og å bidra til læring, var andre mer kontrollerende.

I samtalene kom det frem ønsker om endringer i tilsynsfunksjonene. Noen ønsket at eiere og eierrepresentanter kunne ta kontakt med barnehagemyndighetene for å få veiledning og hjelp til å utvikle kvaliteten i barnehagene og til å rekruttere kompetent personale. For å øke profesjonaliteten i tilsynet ønsket noen at det kommunale tilsynet skulle erstattes med et statlig tilsyn.

Noen av deltakerne ga uttrykk for at deltakelsen i prosjektet hadde gitt dem mer klarhet om hvilket ansvar og hvilke oppgaver som sorterer under henholdsvis barnehagemyndigheten og eier.

### **19.3.3 Deltakelse i prosjektet og trygghet i egen rolle**

I fokussamtalene ble eierrepresentantene spurt om de som følge av deltakelsen i prosjektet hadde blitt sikrere på eget ståsted og tryggere i rollen som eierrepresentant. Det varierte hvordan de svarte på dette.

Noen sa at deltakelsen og det at de hadde fått møte andre, hadde gjort dem sikrere i utøvelsen av rollen som eier og eierrepresentant. Én deltaker mente at dette dels skyldtes at hun hadde fått mulighet til å dele erfaringer og prioriteringer med andre innenfor

barnehagesektoren, og dels at hun hadde fått et innblikk i det som skjer i universitets- og høyskolesektoren:

Man ser at man ikke er på en annen planet eller på et helt annet sted enn resten av barnehage-Norge. Jeg synes det har vært veldig fint å få input og få muligheter til å følge med på det som skjer i universitets- og høyskolesektoren, både i forhold til fagmiljøet vår veiledningsgruppe har vært knyttet til, men også andre universitet og høyskoler som har deltatt i prosjektet. Det er nyttig å få kunnskaper om hva som rører seg i feltet. Spesielt for oss som sitter litt i utkanten.

Noen har store utfordringer knyttet til funksjonen som eierrepresentant. Det gjelder både eierrepresentanter for store barnehageorganisasjoner, private så vel som kommunale, og for små barnehageorganisasjoner. En av informantene i en liten, enkeltstående barnehage beskrev sin rolle og betydningen av deltakelsen i prosjektet slik:

Vi er jo en liten, frittstående barnehage som ligger i en utkant. Det er en utfordring i seg selv fordi kravene til meg som daglig leder blir ekstra store fordi vi ikke har en barnehageeier som nødvendigvis er veldig skolert i å drive barnehage, i rammeplanen og lovverk, slik at jeg må være fagpersonen for styret. Det har jeg blitt mer og mer bevisst på, men samtidig synes jeg det er litt skummelt at jeg har så mye makt. Det blir mitt ansvar å prøve å aktivisere eierne på en god måte. Mitt prosjekt i utviklingsarbeidet i veiledningsgruppen var å få foreldrene og lagene som eier oss, til å dra i samme retning og utvikle en felles forståelse av kvalitet.

Denne eierrepresentanten ga uttrykk for at hun arbeidet med å aktivisere de juridiske eierne, men at det er en stor og utfordrende oppgave. Da eierne og eierrepresentantene ble spurt om de hadde blitt sikrere i rollen som forvaltere av eierskapet gjennom deltakelsen i prosjektet, var svarene ulike. Noen av dem mente at de hadde blitt tydeligere i rollen sin:

Altså, jeg har blitt mye tydeligere i eierrollen og stiller mer krav enn tidligere. Jeg mener at kvalitet handler mye om prosesser som foregår i barnehagen, og jeg har prøvd å stille noen krav om hvilke verktøyer barnehagene bruker i forhold til refleksjon, hvordan de får barnehagen til å fungere som en lærende organisasjon, og hvordan barnehagene viderefører det de har reflektert over for å bringe barnehagen videre. Nå på slutten av prosjektet har jeg vært mye tydeligere i å stille krav til barnehagene som eier. Jeg er eier, basta bom!

Andre eiere og eierrepresentanter har ikke samme erfaring:

Jeg må innrømme at det har vært veldig hyggelig, men jeg vet ikke om jeg har fått en større forståelse. Jeg har følt at jeg har tatt dette ansvaret hele tiden, særlig fordi jeg har vært styrer i de mange årene jeg har drevet barnehager.

I en av gruppene svarte informanter at selv om det hadde vært gode diskusjoner og refleksjoner, hadde deltakelse i prosjektet hatt mindre betydning for deres trygghet i rollen. En deltaker sa: «Er det lov å si i liten grad?», mens en annen sa: «Jeg ser ikke ting klarere, om

jeg kan være ærlig på det.»

En av informantene som opplevde å ha blitt sikrere i rollen som eierrepresentant, understreket: «Det er ikke noen som har gitt meg den autoriteten. Den har jeg måttet ta selv.»

#### **19.3.4 Betydningen av nettverk**

Noen av eierne og eierrepresentantene var allerede deltakere i etablerte nettverk, mens andre ikke var det. I fokusgruppesamtalene ga både de som allerede var tilknyttet nettverk, og de som ikke var det, uttrykk for at et styrket faglig samarbeid gjennom deltakelse i nettverk vil ha betydning for deres faglige utvikling. Som en av informantene sa: «Det jeg synes jeg får noe igjen for, er å komme sammen, både fysisk og digitalt, med flere i samme situasjon.» Flere understreket betydningen av nettverk: «Vi har virkelig fått dykka ned i begreper rundt eierrollen. Det har vært utrolig lærerikt. Det er jo slik at du står alene, og det her med nettverk har vært viktig.»

Det kan også være behov for å delta i flere nettverk, og informantene sa at det er ønskelig å styrke både lokale og regionale nettverk og samarbeid på tvers av eierskap. De mente at kontakt med noen utenfra kan bidra til inspirasjon og nye synsvinkler på ulike problemsstillinger.

På spørsmål om deltakerne ønsket at veiledningsgruppene som var etablert i pilotprosjektet, skulle fortsette, svarte en av eierrepresentantene at det ønsket hun ikke. Begrunnelsen var at barnehageadministrasjonen i hennes kommune allerede var involvert i et områdenettverk hvor både eiere og myndighet møtes fire til fem ganger i året, og at de i tillegg til var involvert i et annet nettverk. Imidlertid understreket informanten betydningen av at eierne og eierrepresentantene var engasjert i nettverk, og hva som skal til for å lykkes:

Så jeg tenker at det å sørge for å tilhøre noen slike nettverk burde være lovpålagt. Jeg har arbeidet i andre kommuner tidligere, og det er jo ikke alle regioner man får til det vi mener vi har lyktes med i vår region. Det forutsetter noen ildsjeler som kan dra det. Men det å få diskutert ting, få røsket litt opp og bli litt utfordret, er nyttig fordi du kan bli i din egen boble: «Slik gjør vi det her», og så tenker du at det er det eneste riktige. Jeg tenker at det er veldig, veldig viktig å være deler av nettverk.

#### **19.3.5 Utviklingsprosjekter i barnehagen / kompetansebygging i barnehager**

Vi spurte deltakerne hvordan de vurderte betydningen av kompetansebygging i barnehagene. Det kom frem at det kan være vanskelig å finne tid og ressurser i en travel hverdag til å satse seriøst på kompetansebygging og utviklingsprosjekter i en presset sektor. Det ble også uttrykt at krevende rammevilkår er en viktig årsak til at det kan være vanskelig å prioritere kompetansebygging.

Imidlertid kom det frem at i og med at det er en «rød tråd» i statlig ledelse at kompetanseutvikling i sektoren skal prioriteres, er det en forventning om at det, tross vanskelige vilkår, satses på å styrke kompetansen i barnehagene. En informant pekte på at det flere steder er bestrebelser på å utvikle barnehagen som lærende organisasjon og å styrke pedagogers og pedagogiske lederes kompetanse i prosessledelse. Men igjen

understrekes det at det ikke er lett å realisere disse visjonene dersom deltakere på ulike nivåer ikke har tid og muligheter til å snakke sammen. Som eksempel nevnes det at det kan være vanskelig for styrere å finne nok tid til å snakke med personalgruppen.

Noen trakk frem at ordningen med regional kompetanseutvikling ser ut til å fungere bra enkelte steder, mens andre strever med å opprettholde fokus på kompetanseutvikling. I tillegg til at sektoren er presset på tid, ble det påpekt at variasjoner i strukturelle forhold i ulike barnehager fører til ulikheter i sektoren. Barnehager makter i ulik grad å delta i barnehagebasert kompetanseutvikling og å implementere endringer. En informant sa at oppfølging av styrere og styrking av deres muligheter til å lede barnehagene vil være en viktig satsningsoppgave for å få til bedre kompetanseutviklingsprosesser.

### **19.3.6 Visjoner om kvalitet**

I fokussamtalene åpnet vi for at deltakerne skulle si noe om sine visjoner om kvalitet i barnehagen. Det kom frem at barnehagekvalitet oppfattes som et komplekst og viktig tema. En av informantene understreket at det er viktig å satse på kvalitetsutvikling: «Det er det det handler om», og uttrykte at kvalitet langt på vei er et spørsmål om holdninger til egen yrkesutøvelse og om å være dedikert til oppgaven. I diskusjonene om kvalitet var det særlig to aspekter som ble trukket frem. Det ene var at kvalitet handlet om barna og relasjonene i barnegruppen, altså prosesskvalitet. Det andre aspektet var strukturkvalitet – og dreide seg med andre ord om de ansatte. I tillegg var deltakerne inne på betydningen av å anerkjenne variasjoner i kvalitet, blant annet på grunnlag av kulturelt mangfold, og eieres fasilitering av kvalitet.

#### [Prosesskvalitet og særlig relasjoner er grunnlaget](#)

Deltakerne i fokusgruppene la vekt at relasjoner i barnehagene er det viktigste kvalitetsaspektet ved barnehager. Det grunnleggende premisset for kvalitetsarbeid er ifølge en av deltakerne at barnehager skaper forutsetninger for gode relasjoner og inkludering av alle barn: «Det er så enkelt. Alle skal være med. Vi har hatt en tradisjon i barnehagen om ting en skal lære noe om, men i bunn og grunn handler det om å lære seg å være mennesker.» Eierrepresentanten påpekte videre betydningen av at hensynet til barna hadde et overordnet fokus i arbeidet med kvalitet. Det mente hun både handlet om tilstedeværelse her og nå og om å være fremtidsoptimist.

#### [Strukturkvalitet skaper forutsetninger for prosesskvalitet](#)

Imidlertid var det strukturelle kvalitetsaspekter som deltakerne syntes å dvele mest ved. Særlig ble antallet ansatte, altså «nok folk på jobb», sett som en forutsetning for utvikling prosesskvalitet og gode relasjoner. Særlig viktig er det å ha tilstrekkelig grunnbemanning. Flere deltakere påpekte hvor viktig det er at de som arbeider i barnehagene, har tilstrekkelig kompetanse. Samtalene avdekker at spørsmålet om bemanningsnorm og pedagognorm er sammensatt. Noen av deltakerne har erfart at høyere pedagogtetthet medfører at det blir færre ansatte sammen med barna, både fordi pedagogene har ubundet arbeidstid, og fordi de har oppgaver utenfor barnegruppen. Noen deltakere mente derfor at regjeringsstrategien

om 60 prosent barnehagelærere er problematisk dersom det ikke kompenseres for pedagogenes ubundne tid. En informant ønsket heller flere fagarbeidere i barnehagene enn økt pedagognorm og påpekte at fagarbeiderne etter hennes erfaring var en dyktig yrkesgruppe. Videre ble det påpekt at barnehagene trenger mer variert kompetanse, og at det bør åpnes for andre utdanninger. En deltaker mente økt bruk av fagarbeidere ville kunne føre til at flere menn vil arbeide i barnehager.

I tillegg var deltakerne opptatt av at kvalitet i barnehagers hverdagsliv også handler om at det settes inn vikarer når det er fravær i det faste personalet. Flere mente at det ikke var tilstrekkelig å få inn en vikar, men at barnehagene måtte ha faste vikarer, og at disse måtte være kvalifiserte.

En av deltakerne relaterte spørsmålet om barnehagekvalitet til hvilke muligheter de hadde for å rekruttere nok kvalifisert personale. Ulike kommuner kan ha ulike lønnsbetingelser. Andre mente at muligheter for rekruttering av kvalifisert personale ikke bare handler om lønn, men også om arbeidsvilkår. Dette illustrer hvor sammensatte de strukturelle kvalitetsaspektene er.

#### Rom for variasjon og mangfold

I tråd med Rammeplan for barnehagen vektla eierrepresentantene at barnehager kan være forskjellige. Det ble påpekt at en viktig forutsetning for å utvikle barnehagekvalitet er å erkjenne variasjonen i sektoren og også å akseptere at ulike regioner og barnehager må kunne ha ulike innfallsvinkler og løsninger for hva som er gode barnehager. Dette ble ikke konkretisert utover at det i flere av regionene i landet, som for eksempel østlandsområdet, må tas grep for å møte barn i et mangfoldig samfunn. Det kan også gjelde samiske og kvenske områder. Samtidig er det også en del barnehager som har en spesiell profil, for eksempel ved at de bruker en spesiell pedagogikk, har et spesielt innhold eller baserer seg på et spesielt livssyn.

#### Politikere må lytte til barnehagefolk

I flere av fokussamtalene ble det diskutert hvor viktig det er at politikere hører på barnehagefolk. En informant sa at det tas mange politiske beslutninger uten at de besluttende myndigheter har så mye kunnskap om barnehager. En annen deltaker mente at barnehagene sannsynligvis scorer lavere på spørreskjemaer som distribueres til foreldrene, fordi politikere har tatt valg som gjør at totalinntrykket av barnehagen svekkes. For eksempel kan manglende matsservering føre til at foreldre er mindre fornøyde enn de ville vært om barnehagene hadde hatt ordentlig mat: «Spør du foreldrene, så er det slik at hvis du har bra mat, så ...». Informanten mener likevel at så lenge det ikke er muligheter for kokk eller kjøkkenassistent, er matpakker en løsning som frigjør tid til å arbeide godt med barna.

### Eieres ansvar rolle i kvalitetsutvikling

Kvalitet handler, ifølge eierrepresentantene, i stor grad om å løse primære oppgaver. Imidlertid påpekte de også at kvalitet er et relativt fenomen som kan defineres på mange måter. Kvalitet kan, som vi har vært inne på, dreie seg om tilpassing til lokale forhold og barnehagens prioriteringer. I fokussamtalene kom det frem at det er en sammenheng mellom visjoner om kvalitet og det som faktisk skjer i barnehagene, og dette handler om innsats på mange nivåer. En informant uttrykte det slik: «Det hjelper ikke om eierne fasiliterer kvalitet dersom det ikke blir implementert nedover i systemet. Det handler om stedene, relasjonene, prosessene og refleksjonene.»

Hva kvalitet er, avhenger altså av hvem du spør, og av hvilken posisjon den du spør, har i sektoren. Følgende sitat oppsummerer eiers ansvar i prosessen, både for å holde oppmerksomheten på kvalitetsproblematikk og for å være tydelig på hvor hovedfokus bør være, nemlig på relasjonene i barnegruppen:

En ting er at du har en eier som fasiliterer, eller som stiller noen krav til hva kvalitet skal være. Og kvaliteten handler jo, slik vi definerer kvalitet, i stor grad om relasjonene i barnegruppene. Det handler kanskje om begge deler.

#### **19.3.7 Viktig å melde til Utdanningsdirektoratet**

På spørsmål om hva prosjektgruppen bør løfte frem som viktige budskap å formidle til Utdanningsdirektoratet fra eierne og eierrepresentantene i dette prosjektet, la informantene vekt på grunnbemanning. Flere ga uttrykk for at både pedagoger og fagarbeidere er viktig for at man skal kunne møte sentrale utfordringer i sektoren. En informant sa det slik: «Jeg kommer til å foreslå at dere løfter frem spørsmålet om grunnbemanning. Jeg støtter 50 % pedagoger og vil ha bort assistenter. Jeg tenker det skal være pedagoger og fagarbeidere i barnehagene.»





## 20 Oppsummering og drøfting: Veiledningsrapporter og fokussamtaler

I løpet av prosjektperioden har det kommet frem at eierrepresentantene har krevende oppgaver og utfordringer. Grunnen til det er dels barnehagefeltets kompleksitet, slik denne kan forstås blant annet med bakgrunn i Goodlads (1979) begrepsfesting av læreplanfeltet. Goodlad beskriver læreplanfeltet i tre ulike deler: læreplanområdet, beslutningsområdet og fremtredelsesformene. Vi skal her kort oppsummere og drøfte de viktigste resultatene fra rapportene fra veiledningsgruppene og fokussamtalene med utgangspunkt i Goodlads inndeling av læreplanfeltet. Videre vil vi trekke inn begrepene *faglig skjønn* (responsibility) og *regnskapsplikt* (accountability), som inngår i det som blir betegnet som en profesjons ansvar og er deler av en «vev av forpliktelser» (Solbrekke & Fremstad, 2018; Solbrekke & Østrem, 2011). I tillegg vil vi også drøfte resultatene i forhold til samskaping, som kan sees som et ideal i arbeidet med kvalitet i barnehager (Breimo & Røiseland, 2021; Røiseland & Lo, 2019).

Utover dette må det understrekes at det finnes lite forskningsbasert kunnskap omkring eieres og eirerrepresentanters arbeid med å ivareta sitt ansvar for kvaliteten i barnehager, så på dette området kreves det mer forskning (se også del 1: Kunnskapsstatus).

### 20.1 Læreplanområdene:

#### Vektlegging av faglig skjønn, regnskapsplikt og samskappingsprosesser

Eierrepresentantene i vårt materiale ga uttrykk for at de tok sine forpliktelser for barnehagenes kvalitet alvorlig. Når det gjelder de tre læreplanområdene som beskrives hos Goodlad, syntes temaer som kan knyttes til det teknisk-profesjonelle området å være i fokus, altså det som betegnes som strukturkvalitet. Spesielt uttrykte eierrepresentantene bekymring for om barnehagene hadde tilstrekkelig bemanning for å gi et godt pedagogisk tilbud gjennom hele dagen. Videre ble det påpekt at det kunne være vanskelig å finne vikarer, og spesielt kvalifiserte vikarer, når de fast ansatte er fraværende. Indirekte kom de gjennom problematikk knyttet til bemanning inn på de ansattes orienteringskvalitet, men dette ble i liten grad klart artikulert i materialet.

De aspektene eierrepresentantene trakk frem, altså aspekter som i Goodlads terminologi regnes som teknisk-profesjonelle, kan hovedsakelig knyttes til det som betegnes som *regnskapsplikt*. Eierrepresentantene fokuserte i mindre grad på barnehagenes sosiopolitiske og substansielle områder, altså målsettinger på samfunnsnivå og på barnehagenivå knyttet til prosesskvalitet og *faglig skjønn*. Det kan tolkes på flere måter. En tolkning kan være at eierrepresentantene først og fremst ser seg selv som instanser som bidrar til å skape forutsetninger for prosesskvalitet gjennom å arbeide for gode strukturelle rammer. En annen mulig forklaring kan være at de opplever at barnehagene har en god prosesskvalitet. Sist, men ikke minst, kan det være at de ikke har kapasitet til å engasjere seg på dette området, ettersom det kan kreve et «insider»-blikk.

Samtidig var det flere av eierrepresentantene som ga uttrykk for at de gjennom deltakelse i prosjektet i større grad enn tidligere hadde engasjert seg i saker som angår faglig skjønn. De var opptatt av at det hadde vært lærerikt å delta i prosjektet fordi det hadde gitt dem innsikt i forskning og kompleksiteten i deres yrkesrolle.

Når det gjelder avgjørelser på læreplanområdene, kommer det ikke frem i vårt materiale i hvilken grad eierrepresentantene går inn i samskapingsprosesser med juridiske eiere, de ansatte i barnehagene og foreldre, eller i hvilken grad de systematisk arbeider med å få innsikt i barnas perspektiver og interesser.

## 20.2 Beslutningsnivåer og samskaping

Veiledningsrapportene og fokussamtalene tyder på at eierrepresentantene både er opptatt av samskaping som er rettet oppover i systemet, og av samskaping som er rettet nedover. Som beskrevet av Goodlad (1979) vil pedagogiske beslutninger foregå på ulike nivåer fra samfunnsnivå via eiernivå, barnehagenivå og den enkelte barnehagemedarbeider og videre til det som betegnes som det personlige nivået. Eierrepresentantene formidlet at de i varierende grad opplevde beslutningsprosessene som samskapingsprosesser. Beslutningsprosessene synes å innebære komplekse saksganger, ettersom de ikke bare er lineære ovenfra-og-ned-prosesser, men også innebærer forhandlinger mellom og innenfor beslutningsnivåene.

Når det gjelder barnehagerelaterte beslutninger på nasjonalt nivå og fylkesnivå, kom det frem at flere eierrepresentanter hadde problemer med å finne informasjon om bestemmelser og retningslinjer for hvordan de skulle forholde seg. Det dreide seg dels om forskrifter og dels om politiske føringer, i tillegg til retningslinjer om søknadsprosedyrer, for eksempel om søknad om midler fra Regional ordning for kompetanseheving. Det gjør at eierrepresentantene blir usikre og at det blir problematisk for dem å ta beslutninger. I tillegg blir deres formidling om gjeldende regelverk og forordninger til barnehagene uklar. Sist, men ikke minst, er korrekt og fylldig informasjon om regelverk, rammer, satsingsområder osv., en forutsetning for gode samskapingsprosesser mellom ulike beslutningsnivåer på de tre læreplanområdene: det substansielle, det sosiopolitiske og teknisk-profesjonelle.

Et annet grunnlag for samskapingsprosesser er en rimelig klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike beslutningsnivåene: juridiske eiere, eierrepresentanter og styrere i barnehagene. Det er også nødvendig med et klart skille mellom rollene eierrepresentant og barnehagemyndighet, særlig dersom eierrepresentantene også fungerer som barnehagemyndighet. Uklare ansvarsområder kan hindre at aspekter ved barnehagers drift og innhold blir gjennomført og dermed forsømmes. Uklarheter omkring roller kan i tillegg gjøre at de ulike beslutningsnivåene, også eierrepresentantene, blir begrenset i utførelsen av oppgavene sine og ansvaret sitt. Det kan igjen medføre at barnehagenes samfunnsmandat og de gode intensjoner som ligger til grunn for barnehager, undermineres og dermed ikke når frem til barna i den andre delen av beslutningskjeden.

Veiledningsrapportene og fokussamtalene tyder videre på at samskappingsprosesser mellom ulike instanser på eiernivå er komplekse, og at de til dels oppleves som problematiske. I vårt materiale synes dette særlig å være aktuelt for kommunale eierskap. Det som er spesielt med kommunale eierskap, er en forutsigbar ustabilitet i det juridiske eierleddet, fordi politikerne gjerne skiftes ut hvert fjerde år. Manglende kunnskaper om barnehager medførte at noen juridiske eiere ga barnehagene lav prioritet. Noen opplevde at politikere var lite engasjert i barnehager og derfor i liten grad prioriterte barnehager og barnehagefaglige spørsmål. Slike holdninger kunne gi seg utslag i lave økonomisk bevilgninger. Andre eierrepresentanter opplevde at politikere tok beslutninger om for eksempel å innføre pedagogiske programmer i barnehagene uten at de konsulterte eierrepresentantene og praksisfeltet. I prinsippet kan det samme skje i private eierskap, men i vårt materiale var det altså kommunale eierrepresentanter som tok opp problematikken. Uansett, i slike tilfeller var det eierrepresentantenes oppgave å formidle og sørge for iverksettelse av bestemmelsene i barnehagene. Det var ikke alltid enkelt, ettersom de utvalgte programmene ikke var forankret barnehagene. I disse tilfellene var forholdet mellom politiske myndigheter på kommunalt nivå og eierrepresentantene i mindre grad preget av samskaping. Manglende samskaping forplantet seg til praksisfeltet når eierrepresentantene skulle sikre at de politiske beslutningene ble fulgt opp i barnehagene.

Barnehagenes styrere syntes å være særlig sentrale for eierrepresentantenes innsikt i barnehagene og for ivaretagelse og sikring av kvalitet. Kontakten mellom det som hos Goodlad betegnes som eiernivå og institusjonsnivå, altså barnehagene ved styrere, forgikk i stor grad gjennom at eierrepresentantene besøkte barnehagene. Hyppigheten varierte fra ukentlige til årlige besøk, avhengig av eierskapenes størrelse. I mindre eierskap hadde eierrepresentantene i større grad også kontakt med det Goodlad betegner som undervisningsnivået, altså pedagogiske ledere og andre ansatte som arbeidet direkte med barna.

Imidlertid var følgende spørsmål gjennomgående i store deler av prosjektperioden: Hvordan kan eierrepresentantene bidra til at barnas stemmer når frem til dem, og dermed til at barna får muligheter til innflytelse på sin barnehagehverdag? Dette er et spørsmål om det Goodlad kaller det personlige beslutningsnivået. Slik vi fortolker vårt materiale, representerer dette spørsmålet et dilemma for eierrepresentantene.

Det finnes ikke noe enkelt svar på dette, men eierrepresentantene må sannsynligvis gjøre flere ting. De må bruke den kunnskapen de allerede har om barn og barnehager, de må bruke rapporter fra barnehagelærere osv., og om mulig bør de også besøke barnehagene. I tillegg til dette kan samskapende prosesser som omfatter flere nivåer, bidra til å «gi barna stemmer», ettersom ikke alle barn selv når frem med sine erfaringer og opplevelser.

Innsyn i barnas opplevelser kan knyttes til å få innsyn i barnas erfarte læreplan.

## 20.3 Samskaping: Nødvendig for å synliggjøre barnas erfarte læreplan

Samskaping – på tvers av alle nivåer – er slik vi vurderer det, en nøkkel til videre utvikling av eierskapenes arbeid med å sikre at barnehagenes kvalitet er i overensstemmelse med lov og forskrifter. Kvalitet er som vi har vært inne på, ikke et objektivt fenomen, men noe som forstås og oppleves ulikt avhengig kultur, kontekst og posisjon osv. (jf. Katz, 1992; Sheridan, 2016). Barna kan ha vanskelig for å nå frem med sine opplevelser og synspunkter, og ulike barn vil ha ulike opplevelser og erfaringer. Det innebærer at det nærmest vil være en utopi, i alle fall i eierskap over en viss størrelse, at eierrepresentantene skulle kunne få innblikk i alle barnas barnehageerfaringer.

Samhandling mellom ulike nivåer kan bidra til at ulike aspekter ved barns erfaringer og opplevelser, dvs. ved barnas erfarte barnehagehverdag – det Goodlad (1979) kaller den erfarte læreplan – blir synliggjort. Barnas stemmer kan bli hørt direkte gjennom kontakt med barna, men ettersom barna til dels er små, må også voksne som har erfaringer og kunnskaper, bidra til å få frem barneperspektiver. Det innebærer samhandling mellom ulike aktører når det gjelder beslutninger knyttet til læreplanområdene, altså det substansielle, det sosiopolitiske og det teknisk-profesjonelle området. Her kan alle beslutningsnivåene være aktuelle, fra barna selv til samfunnsnivået, der lov og forskrifter representerer samfunnets syn på hva som er gode barnehager for barn. Tentativt kan vårt materiale tyde på at eierrepresentantene i stor grad overlater beslutninger som angår det substansielle og det sosiopolitiske læreplanområdet, til samfunns- og undervisningsnivået. Som vi har vært inne på tidligere, synes strukturkvalitet å være mer fremtredende enn prosesskvalitet, som knyttes til barnehagenes innhold og prosesser i gruppene når de fokuserer på kvalitet i barnehagene. Det kan medføre at viktige perspektiver knyttet til barnas oppfatninger og opplevelser går tapt. Samskapende prosesser er nødvendig for å få frem synspunkter på alle nivåer, fra juridiske eiere i kommunale og private eierskap, via eierrepresentanter, ansatte i barnehager og foreldre, og helt ned til barna selv.

## 20.4 Krav til eierskapene

Mange av eierrepresentantene som deltok i prosjektet, opplevde at de juridiske eierne manglet kunnskaper om barnehager. Barnehager har viktige samfunnsmessige funksjoner og skal bidra til at barn i barnehager får muligheter til en god og trygg oppvekst som både ivaretar barnas behov for omsorg og lek og fremmer læring og danning. Ettersom barnehagene skal bidra til å legge et grunnlag for allsidig utvikling, kreves det at både juridiske eiere og eierrepresentanter har de kunnskapene de trenger for å sørge for at barnehagene deres oppfyller sine forpliktelser.

En kompliserende faktor i det norske barnehagefeltet er at «hvem som helst» kan starte barnehager (Innst. St. nr. 250, 2002-2003). Det mangfoldige eierskapet har bidratt til at målsettingen om full barnehagedekning i dag er en realitet, og parallelt med utbyggingen av sektoren har det også vært en gjennomgående satsing på kvalitet i barnehagene

(Kunnskapsdepartementet, 2022, 2023; St. meld. nr. 41, 2008-2009). Men mangfoldet i eierskap innebærer også at eierne har ulike forutsetninger for å oppfylle de kravene til kvalitet som stilles gjennom lov og forskrifter. Det trengs både kunnskaper og forståelse for barnehager og barnehagepedagogikk. Barnehagefaglige kunnskaper er særlig påkrevd ettersom lov og forskrifter forutsetter at pedagogikken skal realiseres gjennom lokale tilpassinger og skjønnsmessige vurderinger.

En mulig løsning for å styrke kvaliteten i norske barnehager er å kreve at eierne kan dokumentere barnehagefaglige kunnskaper på minimum barnehagelærernivå. Krav om barnehagefaglig kompetanse kan bidra til et likeverdig og godt tilbud til alle barn i barnehager uavhengig av eierskap slik det forutsettes i den nye nasjonale barnehagestrategien mot 2030 (Kunnskapsdepartementet, 2023).

## 20.5 Utbytte av prosjektdeltakelse og behov for veiledning

Deltakerne i prosjektet fremhever at de har hatt stort utbytte av å delta i veiledningsgrupper sammen med andre eierrepresentanter, og at deltakelsen også har medført en utvidelse av nettverket deres og vært med på å gi dem perspektiv på sin rolle og sitt ansvar som eierrepresentant. Flere av eierrepresentantene er allerede deltakere i regionale nettverk og opplever at disse gir dem støtte i utøvelsen av sine forpliktelser og rom for å drøfte problemstillinger om ansvar for barnehagenes kvalitet.

Imidlertid ga eierrepresentantene, i fokussamtalene og i rapportene fra veiledningsgruppene, uttrykk for at det i veiledningsgruppene hadde vært mindre fokus på barnehageeierskap og problemstillinger knyttet til disse. Flere av deltakerne sa at det er viktig å få frem ulike erfaringer omkring eierskapets forpliktelser, hvordan forpliktelsene følges opp, og hva som kan bidra til høy kvalitet i utøvelsen av eierskapsrollen. Det er med andre ord behov for kunnskap og forståelse for barnehagefeltet sett fra eierskapenes posisjon. Ifølge Børhaug (2021) er dette et felt det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om.

Rapportene fra veiledningsgruppene og fokusgruppesamtalene viser klart at eierrepresentantene i høy grad ønsker, og opplever et behov for, veiledning. Samtidig som de står overfor komplekse arbeidsoppgaver der de må forholde seg til styringsdokumenter på ulike nivåer og er avhengig av samarbeid både innad i barnehagene og i eierskapets ledelse og med foreldre og andre instanser, opplever mange at de står alene i sin yrkesutøvelse. Gjennom veiledningsprosesser kan de få muligheter til å identifisere og finne løsninger på spesielle problemer og samtidig utvikle sin egen rolle som eierrepresentanter.

Videre tyder våre data på at eierrepresentantenes behov kan være variere. Noen kan ha nytte av individuell veiledning, mens andre kan ha mer nytte av veiledning i grupper. Behovene kan også variere over tid. Slik vi vurderer det, vil en tilpassing til deltakerne i

veiledningsgruppene være vesentlig når det gjelder både form og innhold. Samtidig tyder det at deltakerne våre så sterkt vektlegger betydningen og nytten av å møte andre eierrepresentanter, på at veiledning i grupper bidrar til å utvide eierrepresentantenes perspektiv på utøvelsen av eierskapsforpliktelsene og slik har «merverdi». Derfor vil vi anbefale at det etableres veiledningsgrupper som ved behov kan tilby individuell veiledning.

Materialet fra prosjektet tyder også på at nær kontakt med UH-sektoren kan bidra til at eierrepresentantene får innsikt i og kunnskaper om forskning knyttet til barnehager. Det vil derfor være en fordel om UH-sektoren kan påta seg ansvar for veiledning av eierrepresentanter og kanskje samtidig også bidra med jevnlig tilbud om kunnskapspåfyll. Selv om mange eierrepresentanter har bakgrunn som barnehagelærere, er det barnehagepedagogiske feltet i stadig utvikling og endring. Nær kontakt mellom eierskapene og UH-sektoren kan i tillegg bidra til gjensidig kunnskapsutvikling og informasjon som også UH-sektoren som utdanner fremtidige eierrepresentanter, kan ha nytte av.

Veiledning og veiledningsgrupper kan ikke løse alle problemer som identifiseres i vårt materiale. Uklarheter i styringsdokumenter, vanskeligheter med å nå frem til juridiske eiere osv. må løses på andre nivåer. Imidlertid vil deltakelse i veiledningsgrupper der eierrepresentanter kan diskutere felles og individuelle utfordringer, kunne bidra til å styrke eierrepresentantenes argumentasjon innad i egne organisasjoner.

## 20.6 Oppsummering

Erfaringer fra gjennomføringen av prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen» tyder på at utøvelse av faglig forsvarlig eierskap krever

- gode rutiner og gode prosesser for å jobbe kontinuerlig med barnehagen som institusjon
- at man sikrer at eierrepresentantene overholder både regnskaps- og ansvarsplikten
- at alle beslutningsnivåer bidrar i drøftinger og avgjørelser til barnas beste gjennom samskappingsprosesser
- at eierrepresentanter har en bred barnehagepedagogisk tilnærming i sitt arbeid, noe som krever muligheter for faglig utvikling og oppdatering
- klar rolle- og ansvarsdeling mellom juridiske eiere og eierrepresentanter
- at eierskapene har barnehagefaglig kompetanse minst på barnehagelærernivå

I tillegg er det vesentlig at det bygges opp et støtteapparat rundt eierskapene og eierrepresentanter der det blant annet gis muligheter til deltakelse i veiledningsgrupper med fokus på spesifikk problematikk knyttet til eierskapets oppgaver, forpliktelser og ikke minst utfordringer.

## 21 Det juridiske eieransvaret

Som vi har vist til flere ganger i denne rapporten, er eierskapet i norske barnehager mangfoldig. Denne mangfoldigheten gjør det komplisert å få en oversikt over ulike eierskap og eierskapsorganiseringer. Ulike eierskapsmodeller og ulike rammer for barnehagedrift i kommunene medfører også at det kan være vanskelig å få en oversiktlig og ensartet forståelse av hvordan barnehagedriften blir utøvd hos ulike eiere.

Eiere av barnehager har et stort ansvar. Dette prosjektet har synliggjort behov for en viss samordning og for å rette søkelyset mot eierrollen og det ansvaret som juridiske eiere av barnehager har. Med utgangspunkt i lov om barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2006) og Rammeplan for barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2017b) vil vi i dette kapitlet løfte frem noen av de overordnede rammene som regulerer driften av barnehager.

Selv om lover og forskrifter er relativt klare, medfører mange endringer og tillegg at det ikke er lett og få oversikt over alle. Mange av eierrepresentantene har gitt uttrykk for at de opplever dette som en utfordring i deres hverdag. Ideen om og forståelsen for hva som er god nok kvalitet, har vært langt fremme i både diskusjonene og veiledningen. Vi skal i det videre ta for oss noen temaer fra lov og forskrifter og kommentere disse, i lys av hva vi har avdekket i prosjektet under veiledning, fokussamtaler og gjennomgang av kunnskapsstatus om temaet.

I prosjektet har det blitt gitt veiledning til representanter for eiere (og, som før nevnt, én juridisk eier). I barnehagene er det gjerne styrerne som forvalter eierens mandat til daglig. Det innebærer at det må være et utstrakt samarbeid mellom eier/eierrepresentant og barnehagestyrer. Styreren er gitt det daglige ansvaret i barnehagen – både det pedagogiske, det personalmessige og det administrative. Det betyr at det blir styreren som skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen, og at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt i disse dokumentene. Styreren skal videre sørge for at personalet får tatt i bruk sin kompetanse. En forutsetning for en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse er et godt samarbeid mellom barnehageeieren, barnehagens pedagogiske ledere og barnehagens øvrige personale. Styreren skal også lede og følge opp arbeidet med planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter og sørge for at hele personalgruppen involveres (rammeplan for barnehagen, Kunnskapsdepartementet, 2017b). Et av temaene som har blitt mye diskutert, er bemanningsnormen i lov om barnehager.

### 21.1 Pedagog- og bemanningsnormer

Som et ledd i arbeidet med kvalitet er det avgjørende at det er nok voksne til stede i barnehagen til at de kan se og trygge hvert enkelt barn. §1 i lov om barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2006) har en bestemmelse som gir barnehageeier plikt til å sørge for at barnehagen har en forsvarlig pedagogisk bemanning. I § 26 *Grunnbemanning heter det*: «Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over

tre år fra og med august det året de fyller tre år.» I tillegg slår forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager fast at det minst skal være én barnehagelærer per 14 barn over tre år og per 7 barn under tre år. Bemannings- og pedagognormen er strukturkvaliteter som skal dekke de bemanningsbehovene barnehagen har.

Kravet til prosesskvalitet er at personalet skal drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det handler også om nok personale. De tilbakemeldingene dette prosjektet har fått, viser at det er uklart om dette skal gjelde hele barnehagedagen, eller om det er ratioen som er førende. Det er to forhold dette kravet ikke tar inn over seg: For det første har pedagogene i barnehagen fire timer ubunden tid i uken, slik at tiden de har sammen med barna blir redusert. Det betyr at i utgangspunktet dekker ikke en vanlig turnus i barnehagen alle timene barna er i barnehagen med lovbestemt ratio. Særlig er dette et problem om morgenen og om ettermiddagene, og i barnehagens møtetider.

For det andre er ansatt-barn-ratioen en strukturell faktor som våre informanter påpeker at det er vanskelig å oppfylle gjennom hele barnehagedagen. Barna er stort sett i barnehagen hele dagen, altså lenger enn en vanlig arbeidsdag. Skal en tilfredsstillende lovplagte ansatt-barn-ratioen – forutsatt at den skal gjelde hele barnehagedagen – så må det ansettes mer personale, slik at dette blir mulig.

## 21.2 Kompetanseheving blant personalet i barnehagen

I tillegg til at det skal være nok ansatte i barnehagen hele dagen, forutsettes det at personalet har barnehagefaglig kompetanse. I Rammeplan for barnehagen står det: «Et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehage tilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring» (Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 15). Det er eier som har det overordnede ansvaret for at kompetansen i barnehagene er tilfredsstillende. Det blir påpekt at «[b]arnehageeieren og alle som arbeider i barnehagen, [...] sammen [skal] bidra til å oppfylle målene og kravene i rammeplanen med utgangspunkt i sine erfaringer og sin kompetanse». Videre står det: «Styreren skal sørge for at personalet får ta i bruk sin kompetanse. En forutsetning for en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse er et godt samarbeid med barnehageeieren, barnehagens pedagogiske ledere og barnehagens øvrige personale» (Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 16). Det er eiers ansvar å tilrettelegge for at personalet er oppdatert på lover og retningslinjer, og å sørge for at det legges til rette for utviklingsarbeid i barnehagen. Samfunnet er i stadig endring, og med det er også barnehagen i endring. Dette krever at barnehagen kontinuerlig gjennomfører utviklingsarbeid som medvirker til økt kompetanse blant personalet i barnehagen. Det politiske målet er, ifølge den nasjonale barnehagestrategien mot 2030, «Barnehagen for en ny tid» (Kunnskapsdepartementet, 2023), 60 % barnehagelærere i barnehagen og minst 25 % fagarbeidere. Det innebærer en styrking av kompetansen i barnehagene. Barnehagestrategien, som intenderer å heve den faglige kvaliteten og sikre mer tid til barnehagens kjerneoppgave, er viktig. Det som er pedagogisk leders primær oppgaver, er å planlegge, tilrettelegge, gjennomføre og vurdere pedagogisk arbeid for enkeltbarn og gruppen.



Det blir fra politisk hold uttrykt en ambisjon og et ønske om flere barnehagelærere med masterutdanning i barnehagen. Masterutdanning i barnehagefeltet (inkludert hovedfag i barnehagepedagogikk) har vært mulig i 40 år. Ansatte med master i barnehagepedagogikk kan bidra til å heve kompetansen i barnehager. Det mangler statistikk på hvor mange med masterutdanning som arbeider i barnehager, og det finnes ingen sikre tall på denne andelen etter 2012. Men undersøkelser, inkludert en survey utført av Kasin og Gulbrandsen (2022), viser at det finnes masterutdannede barnehagelærere i rundt 20 prosent av barnehagene i 2022. Surveyundersøkelsen viser også at 12 prosent av barnehagene hadde minst én barnehagelærer som utdannet seg til master. I de fleste tilfellene medfører ikke masterutdanning noen særlig lønnsøkning, og de fleste barnehager søker heller ikke etter masterutdannede barnehagelærere i stillingsannonser, ifølge den samme rapporten.

## 21.3 Rekruttering/ansettelser

Barnehagen har store utfordringer når det gjelder rekruttering av faglig personell. Noen kommuner har underdekning på barnehagelærere. Det mangler fortsatt 2200 barnehagelærere før alle kommunale og private barnehager klarer å oppfylle pedagognormen fra 2018. Andelen barnehagelærere var 43 % i 2022 (Utdanningsdirektoratet, 2023c). Regjeringen har et mål om 60 % barnehagelærere innen 2030 (Kunnskapsdepartementet, 2023).

Barnehageansatte har et svært høyt sykefravær sammenlignet med andre profesjoner (STAMI, 2023). Dette krever et stort korps av dyktige vikarer. Men blant annet viste pandemien at det var vanskelig å få kvalifiserte vikarer, eller vikarer i det hele tatt, til å jobbe i barnehagen ved sykdom. Bruk av ukvalifiserte vikarer medfører gjerne ekstra arbeid for de andre som er på jobb, noe som kan innebære at barnehagene lar være å innhente vikarer (Os et al., 2021).

På begynnelsen av 1970-tallet var andelen barn i barnehager knapt tre prosent, og mens det lenge var stor mangel på barnehagelærere og mange forlot yrket etter kort tid, er det nå et overskudd av barnehagelærere, og de blir i langt større grad værende i yrket (Gulbrandsen, 2018). Men forskjellene er store fra kommune til kommune, og noen kommuner strever med å øke andelen barnehagelærere. Barnehageloven § 25, *Pedagogisk bemanning sier*: «Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.»

Det er underskudd på kvalifisert personale mange steder i Norge, og mange barnehager må ha dispensasjon fra bestemmelsen i loven om at pedagogisk personale skal ha barnehagelærerutdanning. Det har også vist seg å være vanskelig å skaffe kvalifiserte vikarer i stillinger under sykdom og fravær. Særlig under pandemien var det svært vanskelig å få fatt i kvalifiserte vikarer til barnehager, men det er et problem som fremdeles eksisterer.

Et problem som forsterker mangelen på barnehagelærere, er at barnehagelærere står relativt kort tid i jobb, og etter pandemien kan det også se ut som om søkere til

barnehagelærerutdanningen er nedadgående. Det er flere forslag til tiltak for å rekruttere og beholde kvalifisert personale i barnehagen. Mulige tiltak kan være gode lønnsbetingelser, et sterkt faglig miljø i barnehagene og ordninger for veiledning av nyutdannede. Et godt faglig og sosialt miljø blir også trukket frem som viktig når det gjelder å beholde barnehagelærere i yrket (Munthe & See, 2022).

## 21.4 Internkontroll (dilemma: autonomi/styring, tillit/kontroll)

I lov om barnehager § 9 (Kunnskapsdepartementet, 2006) står det følgende: «Barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i denne loven med forskrifter følges.»

Internkontrollen gir rom for lokale tolkninger. Etter loven skal den være systematisk og tilpasset barnehagens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det står også at barnehageeier skal utarbeide beskrivelser av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, og avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Den skal også dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig, og den skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Denne delen av loven har gjort at flere eiere har tatt i bruk kvalitetsvurderingsverktøy eller programmer for å sikre at kvaliteten i barnehagen er god nok. Flere av verktøyene er forskningsverktøy, og ikke nødvendigvis utfyllende når det gjelder å vurdere kvalitet i barnehagen. Noen av verktøyene er utviklet i andre land, som USA, og tar ikke nødvendigvis nok hensyn til norske forhold, og verktøyene er ofte heller ikke utviklet som selvevalueringsverktøy. Barnehageutøvelsen skal baseres på skjønn og tilpasses den lokale konteksten. Dette er ikke nødvendigvis ivaretatt i de ulike verktøyene som er i bruk (Dahle, 2020; Seland, 2020).

Utdanningsdirektoratet hadde utviklet et selvevalueringsverktøy som ståstedsanalyse for barnehager. Det er nå lagt ned i påvente av et nytt verktøy som barnehagene kan bruke i sitt refleksjons- og utviklingsarbeid. Ifølge vårt utvalg av informanter var det flere som benyttet dette verktøyet, og som har uttrykt frustrasjon over at det ble tatt bort. Mange temaer og mye av innholdet i ståstedsanalysen er likevel tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider. Dette verktøyet har fungert som et internkontrollsystem for noen av brukerne i vårt utvalg.

Bruken av ulike vurderings-, selvevaluerings- og observasjonsverktøy for å måle kvalitet i barnehager har skapt mange og viktige diskusjoner i arbeidet med vårt materiale. Flere eierrepresentanter har påpekt at barnehagene har blitt pålagt å bruke spesielle verktøy uten at dette har vært drøftet med de involverte. Det har skapt noen frustrasjoner i enkelte barnehager, spesielt der kommuner har bestemt at et spesifikt verktøy (som f.eks. CLASS, som er et av de mest brukte verktøyene i Norge) skal brukes av barnehagene i kommunen.

Ifølge Utdanningsdirektoratets nettside (2021b) skal både barnehageeier og barnehagemyndighet gjennomføre internkontroll i barnehagene for å sikre at regelverket

blir fulgt. Internkontrollen skal være en del av myndighetenes og eieres ledelse og styring. Det er kommunedirektøren og barnehageeier som er ansvarlige for at kommunen og barnehagen etterlever regelverket. Barnehagemyndigheten og barnehageeieren skal tilpasse innholdet og omfanget av internkontrollen ut fra risiko og andre konkrete og lokale forhold. Det understrekes at kontrollen ikke skal være hendelsesbasert, tilfeldig eller spontan, men systematisk.

## 21.5 Ståstedsanalysen

Ståstedsanalysen for barnehage er lagt ned. Det er ikke lenger mulig å gjennomføre analyser ved hjelp av verktøyet. Imidlertid finnes det en del materiale på NTNUs hjemmesider (<https://skrivesenteret.no/ressurs/stastedsanalyse-i-barnehagen/>).

Mye av innholdet fra ståstedsanalysen for barnehage er derimot fortsatt tilgjengelig. Dette materialet kan brukes til å skape felles refleksjon om barnehagenes praksis blant de ansatte, og til å finne områder barnehagen vil prioritere i videre utviklingsarbeid. Det består av 9 hovedtemaer med 63 påstander for refleksjon samt 11 tilleggstemaer med til sammen 134 påstander for refleksjon (Utdanningsdirektoratet, 2023b).

Utdanningsdirektoratet skal utvikle et nytt verktøy som barnehagene kan bruke i sitt refleksjons- og utviklingsarbeid.

## 21.6 HMS (ulykker/sykefravær/arbeidsmiljø)

Små barn tilbringer mye tid i barnehagen. Da er det viktig at barnehagen er tilrettelagt for barnas trivsel og ikke minst sikkerhet. Trygghet og sikkerhet i barnehagen er også av betydning for de ansatte. HMS-arbeid omfatter alt som gjøres i barnehager for å unngå ulykker og ivareta barns og ansattes helse, miljø og sikkerhet best mulig. Å jobbe med HMS i en barnehage er omfattende fordi det krever et tosidig system som tar vare på både barn og ansatte. Systemet skal sikre et forsvarlig miljø for barna og et forsvarlig arbeidsmiljø for de ansatte, og dekker alt fra utforming og innredning av barnehagen og dens utemiljø til avfallshåndtering og førstehjelp.

## 21.7 Likebehandling av private og kommunale barnehager

I § 11 *Krav til likebehandling og uavhengighet* står det at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører sine oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Gjennom lovverket setter staten altså rammer for kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2021. Kunnskapsdepartementet sier selv at endringen kan være vanskelig for små

kommuner, og de foreslår blant annet at kommuner kan samarbeide med andre kommuner for å håndtere regelendringen (NOU 2023:9, s. 105).

## 21.8 Foreldresamarbeid

I kapittel fem i Rammeplan for barnehagen står det at «Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, jf. barnehageloven § 1.» Dette er et tema som har blitt lite belyst i dette prosjektet. Det er ikke minst gjennom kontakt med foreldre at en kan få et fullstendig bilde av hvordan barn trives i barnehagen, og av hvordan foreldre opplever barnehagens arbeid med barna. Foreldre har rett til å medvirke til barns beste, og sammen med barnehagens personale har de et felles ansvar for barnets trivsel og utvikling. I et samskapingsperspektiv er dette svært viktig, og rammeplanen viser til hvordan foreldresamarbeidet skal foregå både på individnivå og på gruppenivå.

## 21.9 Oppsummering

I gjennomgangen av noen sider ved det overordnede lovverket kommer det frem at noen strukturelle kvaliteter må til for at personalet skal kunne utøve kvalitetsarbeid i barnehagene. Disse strukturene er det eier som er ansvarlig for å legge til rette for. Flere av disse er økonomisk betinget, som f.eks. kompetanse og antall ansatte. Barnehageloven (Kunnskapsdepartementet, 2006) stiller minstekrav til ansatte-barn-ratio, men eiere har selvfølgelig muligheter til å ansette flere ansatte utover minstekravet for å sørge for at antallet ansatte er tilstrekkelig gjennom hele barnehagedagen. Med nok ansatte til stede hele dagen øker mulighetene til blant annet å oppfylle bestemmelsene i § 41-43 i barnehageloven om at alle barn skal være sikret et godt psykososialt miljø. For å sikre at alle barn får et slikt miljø, trengs det personale som har kunnskaper, er observante og er til stede hele dagen.

Det er viktig å gi oppmerksomhet til det relasjonelle arbeidet i barnehagen, og det handler ikke bare om hvordan ansatte handler og samtaler med barn, men også om at de har tid til å gjøre det. I tillegg er det nødvendig at de ansatte har tid til å samarbeide med og skape gode relasjoner til foreldrene til barna.

I noen kommuner har det vært utfordrende å finne gode måter å skille mellom eieroppgaver på den ene siden og myndighets- og tilsynsoppgaver på den andre, og med å finne ut hvem som skal utøve disse oppgavene. Det er, så langt vi har kunnet registrere, gjerne de små kommunene som har problemer med å få nok kvalifiserte ansatte til å fylle disse oppgavene og med å finne systemer for å gjennomføre skillet mellom eier- og tilsynsrollen.

For å sikre kvaliteten i sine barnehager har noen eiere pålagt sine barnehager å ta i bruk såkalte kvalitetsverktøy for å utvikle praksis og evaluere kvaliteten i egen barnehage. Som nevnt er dette ofte forskningsverktøy, og de er ikke spesielt godt egnet for selvevaluering av kvalitet.

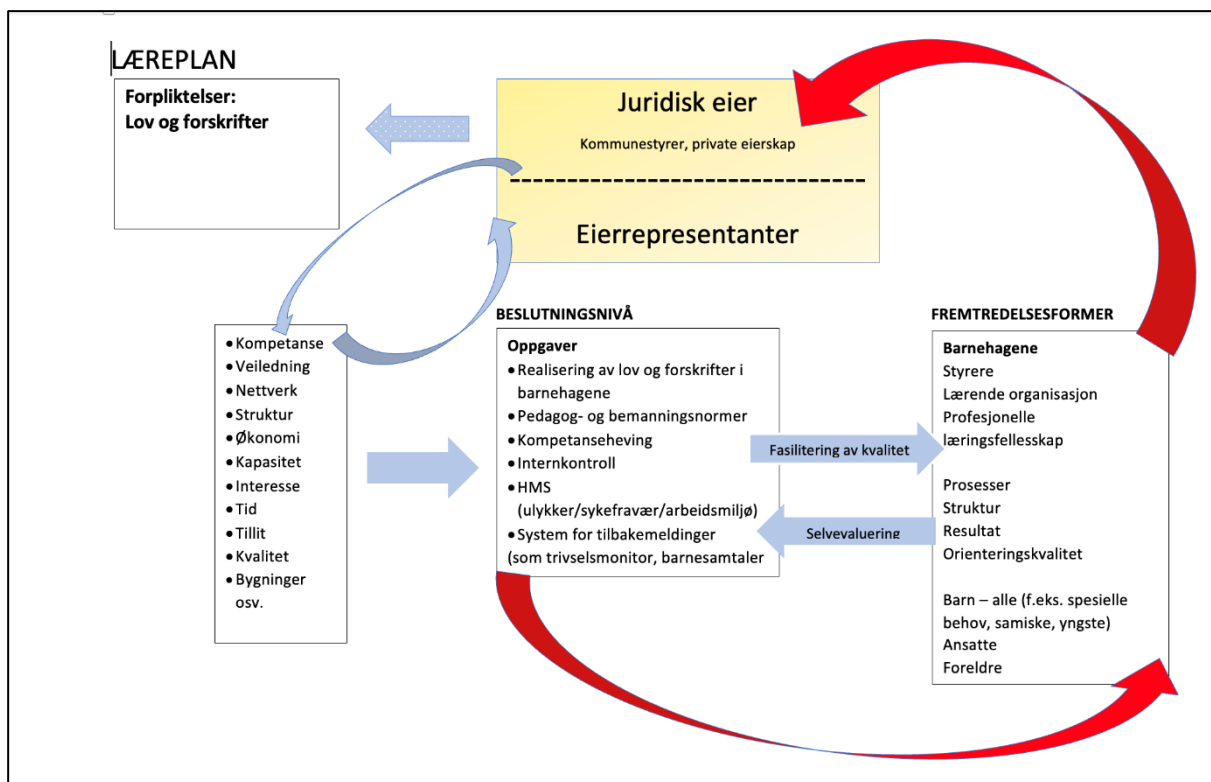
Avslutningsvis skal vi i dette kapitlet presentere en modell som kan være en illustrasjon av eiers ulike ansvarsområder, og hva som skal til for å bygge gode systemer for samskaping i arbeidet med å utvikle kvalitativt gode prosesser i barnehageorganisasjonen. Det handler

langt på vei om at eierne fasiliteter barnehagenes arbeid slik at de har gode nok rammer og nok kompetanse til å kunne utføre kvalitetsmessig godt arbeid. Modellen illustrerer også at alle ledd i en barnehages virksomhet er viktige. De ansatte i barnehagen må medvirke for at eier skal kunne utøve kvalitetsmessig oppfølging; samtidig må eier kommunisere godt og informasjon og refleksjon flyte godt i organisasjonen. Rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2017b) forutsetter en slik samskaping når den slår fast at «barnehageeieren og alle som arbeider i barnehagen, [...] sammen [skal] bidra til å oppfylle målene og kravene i rammeplanen med utgangspunkt i sine erfaringer og sin kompetanse». (Rammeplanen tar i denne forbindelse opp barnehageeierens, styrerens og den pedagogiske lederens roller i barnehagen).

Barnehageeier har et juridisk ansvar for å sikre at barna i barnehagen har en trygg og forsvarlig oppvekst og omsorg. Dette innebærer blant annet følgende ansvarsområder:

1. Sikre at barnehagen oppfyller alle krav og regler som er fastsatt i barnehageloven og tilhørende forskrifter. Dette inkluderer blant annet krav til bemanning, fysisk miljø, pedagogisk innhold og foreldresamarbeid.
2. Sørge for at alle ansatte i barnehagen har nødvendig kompetanse og kvalifikasjoner til å ivareta barnas behov og sikkerhet. Dette kan innebære å sørge for relevant opplæring og etterutdanning.
3. Utarbeide og implementere rutiner og retningslinjer for hvordan barnehagen skal håndtere ulike situasjoner og hendelser, som for eksempel mobbing, ulykker, sykdom og konflikter.
4. Ha et system for internkontroll som sikrer at barnehagen kontinuerlig arbeider for å opprettholde og forbedre kvaliteten på tjenestene som tilbys. Dette kan innebære jevnlig evaluering, risikovurderinger og oppfølging av avvik.
5. Sikre at det er et forsvarlig samarbeid med foreldrene, inkludert informasjonsutveksling, medvirkning og dialog om barnets trivsel og utvikling.

Det er viktig å merke seg at dette er en generell oversikt over barnehageeieres juridiske ansvar.



Figur 05: Oversikt over samskapingsprosesser

Eiere har, gjennom sine eierrepresentanter, ansvar for at det blir gitt rammer som gjør det mulig å overholde forpliktelser i lover og forskrifter.

Rammene må gjøre det mulig å sikre forsvarlig barnehagedrift med tanke på kompetanse, struktur, økonomi, kapasitet osv. Eierrepresentantene kan her være en etat med ansvar for oppvekstsektoren, et konsern med fagdirektører og regionfagledere, eller en styrer som er ansatt i en foreldredrevet barnehage. Eieren kan også være en som selv eier og arbeider i egen barnehage.

Eierleddet skal legge til rette for realisering av lov og forskrifter for barnehagen, med pedagognormer og bestemmelser om kompetanseheving, HMS og systemer for tilsyn og for tilbakemeldinger fra foreldre, barn og personalet.

Eierleddet skal først og fremst sikre at personalet i barnehagen utgjør et læringsfelleskap i tråd med de rammer som er gitt (strukturkvalitet), at de leverer det nødvendige pedagogiske innholdet (prosesskvalitet) og skaper gode forhold for barna, for foreldre og for de ansatte (resultatkvalitet). Orienteringskvalitet berører ansattes grunnleggende syn på barn og holdninger til egen profesjonsutøvelse er sentral (Cadima et al., 2020; Kluczniok & Roßbach, 2014).

*Disse leddene i kvalitetssikringsprosessen krever en samhandling mellom de ulike delene i barnehageorganisasjonen. Det er kontinuerlig samskapende prosesser som involverer alle ledd i organisasjonen, i en kommunikasjon som både går fra barnehagen og barna til eier og eierrepresentant og vice versa.*

## **DEL 3**

Drøfting av problemstillinger knyttet til indikatorer for kvalitet i barnehager og anbefalinger

### **Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning**

Kjersti Nissen

Elin Birgitte Ljunggren

Sissel Mørreaunet

Mari Westerhus

### **OsloMet – storbyuniversitetet**

Ellen Os

Leif Hernes





## 22 Indikatorer for eiers arbeid med kvalitet – en diskusjon

I konkurransegrunnlaget til prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen» fremkom det at oppdraget ikke bare omfattet analyse av hva som er kvalitet i eierskap for barnehager (se kunnskapsstatusen), og hvilke erfaringer man har fått fra veiledningspiloten (se rapportens andre del). Det omfattet også en utarbeiding av «et indikatorsett/kriteriesett for å identifisere barnehageeiere som har utfordringer med sin barnehagekvalitet og har behov for ekstern veiledning og støtte» (side 4 konkurransegrunnlaget). I prosjektet ble dette kravet avgrenset og fortolket til utvikling av indikatorer som en støtte til eiers rolle og utøvelse av ansvar for kvalitet i barnehagen. Det har ikke vært aktuelt å utvikle indikatorer i dette prosjektet med kontroll som hensikt. Hensikten har derimot vært å utvikle et indikatorsett som kan inngå som et verktøy i en selvevaluering og bidra til forbedring av egen ledelse og av organisatoriske utviklingsprosesser, spesielt knyttet til kompetanseheving og motivasjon for kvalitetsutvikling.

### 22.1 Endringer i oppdraget

Imidlertid ble oppdraget endret. På et felles møte høsten 2022, der prosjektgruppen og eierne deltok, opplyste Utdanningsdirektoratet at det ikke lenger var aktuelt å utforme et ferdig indikatorsett. Kunnskapsdepartementet etterlyste heller råd, anbefalinger og et faglig grunnlag for vurdering av behovet for et slikt verktøy. Utdanningsdirektoratet har presisert at rapporten fra prosjektet derfor skal inneholde en drøfting av problemstillinger knyttet til et indikatorsett.

En annen grunn til at det ikke lenger er aktuelt å utvikle et indikatorsett for eiere som har utfordringer med kvaliteten i sine barnehager, er at Utdanningsdirektoratet for tiden arbeider med å utvikle et verktøy for vurdering av barnehagers kvalitet. Dette skal, sammen med RefLex, erstatte den tidligere «ståstedsanalysen for barnehage». Verktøyet kan, ifølge Utdanningsdirektoratet, være et redskap for egenvurdering. Det vil også til en viss grad, omfatte eieres oppgaver og funksjoner i forhold til sine barnehager.

Denne delen av oppdraget består nå i å drøfte problemstillinger om indikatorer knyttet til eiere og deres arbeid med kvalitet i egne barnehager. Dette omfatter også drøftinger av dimensjoner ved indikatorsett knyttet til verktøy som kan benyttes til selvevaluering.

Intensjonen med diskusjonen som presenteres i dette kapitlet, er å bidra til Utdanningsdirektoratets videre arbeid med det nye verktøyet.

Dette kapitlet vil først presentere en diskusjon knyttet til indikatorutvikling i dette prosjektet på bakgrunn av prosjektets design. Videre presenteres innspill fra eierne og eierrepresentantene som har deltatt i prosjektet, til et mulig indikatorsett og funksjonene til et slikt sett. Disse diskuteres deretter med hensyn til noen grunnleggende dimensjoner som spenninger knyttet til tillit, autonomi og kontroll, instrumentelle og prosessuelle tilnærminger og hvordan eiere kan få innsikt i og ivareta barns opplevelser av kvalitet. Disse spenningene har kommet frem gjennom prosesser i de regionale veiledningsgruppene (se

vedlagte veiledningsrapporter fra gruppene). Vi gjør oppmerksom på at som en følge av prosjektets utvalg er innspill til diskusjonen om indikatorer hovedsakelig basert på eierrepresentanters erfaringer. Det er mulig at juridiske eiere ville ha aktualisert andre tematikker.

Fordi prosjektet nå rettes inn mot indikatorer knyttet til utvikling av eierskap og kvalitet, presenterer siste del av kapittel 8 en diskusjon om hvordan indikatorer kan forstås og benyttes i utvikling av organisasjoner gjennom selvevaluering. Til slutt følger en oppsummering av mulige «faste holdepunkter» fra de ulike delene av prosjektet som kan sees i lys av et indikatorsett.

## 22.2 Problemstillinger

I drøftingen av tematikk knyttet til indikatorer har vi valgt å ta utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hvilke forståelser, dilemmaer og funksjoner av indikatorer og indikatorsett finner vi blant deltakerne (eierrepresentantene) i prosjektet, og langs hvilke dimensjoner kan disse diskuteres?
- Hvordan kan indikatorer og indikatorsett forstås knyttet særskilt til utvikling av eierskap og kvalitet i barnehagen?

## 22.3 Spenninger i prosjektets design

Vi skal som nevnt drøfte noen spenninger i prosjektets design før vi går videre med diskusjoner på bakgrunn av de presenterte problemstillingene. En slik drøfting kan ramme inn de presenterte problemstillingene skissert i starten av dette kapitlet, og sette dem i en større sammenheng. Samtidig gir dette også en bakgrunn for å forstå uttalelsene til eierrepresentantene i neste del.

Veiledning som arbeidsform baseres både i faglitteraturen og i praktisk veiledning på mange ulike perspektiver. I et sosialkonstruktivistisk perspektiv ser man på kunnskap og innsikt som noe som kontinuerlig dannes og skapes gjennom sosiale forhandlinger om vår sosiale virkelighet (Hernes, 2016). Det ligger i selve begrepet sosialkonstruktivisme at det i veiledningen legges vekt på relasjonen mellom menneskene og ikke bare på personene selv (Skagen, 2013). Sosialkonstruktivisme er også en hyppig anvendt vitenskapsteoretisk inngang til kvalitativ metode, for eksempel til kvalitative intervjuer, der man baserer seg på en forståelse av at data og den sosiale virkeligheten skapes sammen mellom intervjuer og den intervjuede (Kvale et al., 2015). I dette prosjektet er data samlet inn ved hjelp av fokusgruppeintervjuer, loggbøker med mer, og dette kan sies å være datakonstruksjoner. Opptak og transkribering av veiledningsøkter har også status som data i prosjektet. Denne delen lener seg med andre ord på en gitt forståelse av data og forskning.

I både datainnsamling og -analyse spiller fortolkning en viktig rolle. Data (og den sosiale verden) både konstrueres i en gitt kontekst og ut fra gitte posisjoner, og analyseres av forskerne fra gitte posisjoner. Hvem deltakerne i prosjektet er, blir derfor helt sentralt for

funnene i prosjektet. I dette prosjektet er ikke deltakerne, med ett unntak, juridiske eiere, men eierrepresentanter. Deltakerne befinner seg som tidligere vist i svært ulike systemer og organisasjoner, og de innehar spesifikke posisjoner i disse systemene og organisasjonene. Som vi har vært inne på tidligere i denne rapporten, kan de for eksempel arbeide i store kommunale organisasjoner med delegert myndighet og ansvar fra demokratisk folkevalgte representanter. Eller de kan være eierrepresentanter i små barnehager eid av lag og organisasjoner – som et samvirkelag. Eierne i dette prosjektet står med andre ord i svært ulike kontekster, og det vil farge hvordan de opplever og ser verden og eierskap, både utfordringer og muligheter, når det gjelder kvalitet og kvalitetsarbeid. Kvalitet i barnehagen slik den uttrykkes i det praktiske, pedagogiske arbeidet med barn, er også omdiskutert, og forstås som utfordrende å måle (Gotvassli, 2020; Katz, 1992; Sheridan, 2016) (se også kunnskapsstatusen).

Prosjektet reflekterer med andre ord enheter som er kontekstavhengige og gjenstand for sosial forhandling, som i prosjektets vitenskapsteoretiske tilnærming ses på som konstruksjoner, og dette underbygges igjen i design og arbeidsformer. Fordelen med en slik tilnærming er at den nettopp tar høyde for det kontekstavhengige og for at det kan være ulike, rådende og konkurrerende virkelighetsoppfatninger om for eksempel hva som kjennetegner eller ikke kjennetegner et godt eierskap, problemer, utfordringer og muligheter. Det gir oss mulighet til å si at det ikke finnes en fast sannhet om godt eierskap i barnehagen, fordi eierskap er så mangfoldige og under kontinuerlig tilblivelse og forhandling. Det er også et demokratisk aspekt ved å slippe til ulike stemmer som kan ha ulike oppfatninger om og erfaringer fra kvalitet i eierleddet i barnehagen, også ved at flere deltakere tar del i samskaping av felles (problem-) forståelser og løsninger. En slik tankeramme åpner for å fange opp og lytte til stemmene til de som har «skoene på», deres opplevelser og erfaringer – altså det spesifikke og lokale. Eiernes ønske om at lokale forhold må ivaretas i kvalitetsarbeid, kan forstås innenfor en slik ramme. Et prosessperspektiv på meningsskaping og sosial samhandling åpner for å forstå virkeligheten som noe som er i endring; det som opplevdes som sant i går, gjør det kanskje ikke i dag (Hernes, 2016).

På den annen side kan en slik tenking i ekstrem form føre til en relativismeproblematikk som gjør det vanskelig å si noe sikkert om hva som kjennetegner gode eiere utover det som til enhver tid er en rådende og/eller konkurrerende «samskapt» virkelighetsoppfatning, for eksempel om rollen til kompetanse. Det kan også oppstå blindsoner som ikke fanges opp av aktørene, for eksempel på grunn av såkalt gruppetenking, dvs. at det i grupper er en tendens til at man unngår kontrovers og søker konsensus i arbeidsorganisasjoner (Pol et al., 2022). Det kan være utfordrende å se utover det spesifikke og lokale og finne mønstre som er generiske, stadig eksisterende og i alle fall til en viss grad «konstante». Slike sosialt konstruerte problemforståelser vil forme hva som kan forstås som forbedringspunkter og gode arbeidsmåter for å fremme god kvalitet i barnehagen. Forstår vi utfordringer i eierleddet på en slik måte at det kun er noen løsninger som regnes som gyldige? I utlysningsteksten er veiledning satt som en helt sentral arbeidsform, og dette er en arbeidsform som prosjektet har skaffet kunnskap gjennom.

En slik konstruktivistisk forståelsesramme som noen av prosjektets veiledningspilotgrupper tar utgangspunkt i, kan medføre utfordringer i møte med indikatortenking, som etter vårt syn har røtter i en annen vitenskapsteoretisk tradisjon. Indikatorer peker per definisjon mot noen generelle og stabile trekk ved et fenomen. En forståelse av indikatorer og kvalitetsindikatorer finner vi i lærebøker om kvantitative metoder. I kvantitative metoder er man opptatt av å utvikle indikatorer som gjør det mulig å studere empiriske fenomener som er teoretisk begrepsfestet, dvs. fenomener som per definisjon eksisterer, og som på grunn av en relativ stabilitet er målbare. I vårt tilfelle kan det være et ønske å fange opp og måle på så gyldig måte som mulig det som kjennetegner kvaliteter ved eierskap.

Et slikt krav om gyldighet – eller validitet – dreier seg om hvorvidt og i hvilken grad et måleinstrument (for eksempel et spørsmålsbatteri i et spørreskjema) representerer og måler det det er ment å måle, eksempelvis kvaliteter ved eierskap. I spørreskjemaundersøkelser er et sentralt siktepunkt å unngå det som omtales som målefeil. Målefeil er manglende samsvar mellom det man måler (det man spør om i et skjema), og det man ønsker å belyse. Det er vanlig å regne med en viss grad av målefeil (Hair, 1998). Det er svært utfordrende å måle kompliserte sosiale fenomener uten en viss grad av målefeil. En måte forsøke å unngå målefeil på er å unngå at én eller noen få variabler blir ansett som tilstrekkelig for å belyse et konsept eller fenomen. Det er for eksempel for enkelt å forstå barnehagekvalitet ut fra kun strukturelle faktorer. I stedet benyttes det derfor flere variabler som indikatorer som «representing differing facets of the concept obtain a more 'well-rounded' perspective» (Hair, et al. 1998, s. 10). Det er et veiledende prinsipp at muligheter for flere operasjonaliserte svarmuligheter fanger opp virkeligheten i større grad enn kun ett operasjonalisert svaralternativ.

Når det dreier seg om komplekse og multidimensjonale sosiale fenomener, kan man se seg nødt til ikke bare å utvikle én indikator, men et helt indikatorsett. Dette åpner for muligheter for å se at aktører scorer godt på noen indikatorer for kvalitet, men ikke alle (Schang et al., 2021). Innenfor et slikt vitenskapsteoretisk perspektiv er man ikke opptatt av at man gjennom indikatorsett også konstituerer fenomenet som måles; snarere er man opptatt av å fange opp og skaffe informasjon om verden, som forstås som tilgjengelig og målbar for oss. Denne tankerammen gjør det mulig for oss å peke på trekk ved eierskap som man med stor grad av sikkerhet vil kunne si er stabile, påvirker barnehagens kvalitet og er gyldige i ulike settinger. For eksempel vil man innenfor denne tankerammen være åpen for at det er et allment trekk ved både store og små barnehageeiere at eieren er kompetent og støtter opp under kvalitet i barnehagene. Her vil en også være åpen for at det man vet om godt eierskap i andre sektorer, kan ha gyldighet også innenfor barnehagesektoren. Det samme gjelder organisatoriske mekanismer som man kan tenke seg er gyldige også i barnehageorganisasjoner. For eiere som har utfordringer med å avgrense eieransvar og oppgaver, og med å finne ut hvordan disse oppgavene kan arbeides med, kan kanskje slike «knagger» å hekte egen praksis på være aktuelle, for eksempel som del av en verktøykasse (jf. etterlysingen fra veiledningsgruppen ved OsloMet, vedlegg 1).

På denne bakgrunnen gjelder det derfor å være tydelig på spørsmål om tolkningers validitet og datas begrensninger når det ønskes noen tentative retninger for indikatorer i dette prosjektet. Vi kan for eksempel slå fast at det hos deltakerne i dette prosjektet *er* noen tydelige og uttalte meninger og opplevelser av hva godt eierskap kan være, og av hvordan man gjennom veiledning kan bidra til å støtte eieres arbeid med kvalitet i egne barnehager. Men for å slå sikkert fast at enkelte trekk og dimensjoner i eierleddet gjennomgående og generisk fører til bedre kvalitet, trengs det en annen metodikk og en annen vitenskapsteoretisk inngang – og ytterligere forskning.

Et felles trekk ved eiere er at de alle er underlagt samme lovkrav og forventninger. Eieren har et gitt, generelt ansvar. Alle eiere har for eksempel ansvar for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter (barnehageloven § 7). Det er også ytterligere presisert i barnehageloven § 9 at barnehageeier skal ha internkontroll for å sikre at kravene i barnehageloven med forskrifter følges. Følger vi Gotvassli (2020, s. 44) forståelse av kvalitet i barnehagen, vil vi kunne anta at eiere også vil støtte opp under kvalitet i egne barnehager ved å følge disse lovene. Det er for eksempel enighet i barnehagefeltet, hos både styringsaktører og praktikere, om at implementering av rammeplanen vil fremme kvalitet i barnehager (Gotvassli, 2020). Samtidig kan rammeplanen bli implementert på ulikt vis, og den kan oversettes ulikt i praksis (Goodlad, 1979; Ljunggren et al., 2017). Om og hvordan eiere følger opp lovkrav, i særdeleshet barnehageloven og rammeplanen, mener vi derfor kan gi indikasjoner på trekk ved gode eierskap, om eierskap skal bli gjenstand for vurdering. En oppmerksomhet om hva som kan forstås som spesifikke og generelle forhold, prosesspregede og stabile, ved eiere og deres arbeid med kvalitet i barnehagen, er derfor viktig å ta i betraktning. Logiske antakelser om sammenhenger og kausalitet ut fra tidligere forskning kan også forstås som en måte å tilnærme seg sannheter om fenomener på.

Det er godt underbygget og konkludert med noen indikasjoner på god kvalitet for barnehager i Norge. Disse indikasjonene er spesielt dimensjoner ved, og ramme faktorer for, den pedagogiske praksisen i barnehageorganisasjonen, altså ikke direkte på eierskapsnivået. Gotvassli (2020) legger vekt på at det er noen særlige rammevilkår og strukturelle forhold som er av betydning for kvaliteten, og som vi kan oversette til indikatorer eller klare kjennetegn på kvalitet. Av slike vilkår og forhold kan først og fremst nevnes antall ansatte, barnegruppens størrelse, implementering av rammeplanen, som nevnt over, lederkvalifikasjoner, utdanning av barnehagelærere og samarbeid mellom barnehage og hjem. Videre vektlegger Gotvassli betydningen av gode rammevilkår for pedagogiske aktiviteter og personalets refleksjon og erfaringsutveksling knyttet til aktivitetene.

Barnehagen må være et inkluderende sted som danner grunnlag for læring, lek, omsorg og dannelse for alle barn. Det er sånn sett grunn til å anta, ut fra hva tidligere forskning peker på, at eiere som fremmer slike trekk ved egne barnehager, vil kunne fremme kvalitet. For barnehagens eier vil det å ha kunnskap om og kjennskap til hva forskningen sier om kvalitet i barnehagen, og det å handle aktivt og strategisk ut fra dette, være av stor betydning i eierskapsutøvelsen. For eksempel kan det være viktig å forholde seg bevisst og aktivt til antall ansatte, barnegruppens størrelse og foreldresamarbeid. Å lage systemer for

kompetanseheving i personalgruppen er en annen ting eier kan gjøre for å støtte opp under faktorer som fremmer kvalitet i møte med barn. I disse eksemplene blir strukturkvalitet, eller kvalitet på det Goodlad (1979) kaller det teknisk-profesjonelle området, sett på som faktorer som fremmer prosesskvalitet, eller kvalitet på det Goodlad kaller det substansielle eller sosiopolitiske læreplanområdet.

## 22.4 Indikatorer på eierrepresentantenes vektskål

I denne delen vil vi kort redegjøre for hvilke synspunkter på indikatorproblematikken som kommer frem i veiledningsrapportene til de fire veiledningsgruppene i prosjektet (se kapittel 4). Veiledningspiloten inkluderte diskusjoner om indikatorsett, og her har eierrepresentantene vært opptatt av indikatorer og hva indikatorer eventuelt kan hjelpe eiere med i deres arbeid med å styrke kvalitet i barnehagen. Eierrepresentantene har i diskusjonene løftet frem flere sentrale spørsmål når temaet kvalitetsindikatorer for eierskap har blitt drøftet, som for eksempel: «Hva kan en indikator være?» «Hvem skal bruke dem?» «Med hvilken hensikt skal de brukes?» Eierrepresentantene tilkjennegir ambivalente holdninger til og oppfatninger av selve indikatorbegrepet. Denne ambivalensen kommer frem både hos den enkelte eierrepresentant, og i veiledningsgruppene. Det har også vært ulike oppfatninger blant eierrepresentantene av om et indikatorsett for eierleddet i det hele tatt er nødvendig eller ønskelig. Eierrepresentantene har gjennom veiledningspiloten uttrykt behov for å få større klarhet i eieransvaret sitt, et ansvar som strekker seg i flere retninger. Og ikke minst har de gitt uttrykk for at det er få eller ingen arenaer i organisasjonen deres der de kan snakke om ansvaret sitt.

Rapporten fra veiledningspiloten ved OsloMet (vedlegg 1) kommer frem til at et indikatorsett ikke er hensiktsmessig. Det oppleves utfordrende å omsette eller transformere en kvantitativ forståelse av begrepet indikator i et felt hvor vesentlige deler av kvalitetsarbeidet retter seg mot prosesskvalitet og barns beste. Barnehagens sentrale virksomheter i det pedagogiske arbeidet fremstår som vanskelig å telle og måle, og dessuten er det verken en hensiktsmessig eller ønskelig vei å gå (se vedlegg 1, s. 10). Eierrepresentantene er opptatt av å ha frihet innenfor rammene som styringsdokumenter og lover gir, og uttrykker bekymring for å miste deler av sin autonomi dersom indikatorsett blir for detaljerte og styrende. Det uttrykkes imidlertid et klart behov for støttemateriell for eiere. Et slikt støttemateriell kan kanskje mer bidra til at eierrepresentanter initierer og deltar i vedvarende prosesser med å utvikle kvalitet, enn til at de blir i stand til å «måle» kvalitet. Materiell kan også fungere som et verktøy både for juridisk eiere og eierrepresentanter når disse skal forstå og utvikle sine roller. For det første er det ønskelig å stille forpliktende krav til skolering av barnehageeiere gjennom kurs og kompetansehevingspakker. Disse kursene og pakkene kan være nettbaserte. Videre vil det å utvikle en håndbok for eiere kunne være et mulig bidrag. Likeledes kan det å utvikle en verktøykasse for både eiere og eierrepresentanter være et mulig tiltak i utvikling av støttemateriell. Det går også frem av rapporten at både individuell veiledning og gruppeveiledning kan være med på å utvikle forståelsen for egen rolle som eier og eierrepresentant.

Telemarkforsknings rapport fra veiledningspiloten viser hvordan et indikatorsett kan ha flere funksjoner og benyttes både til å vurdere og kontrollere utøvelse av eierskapet og til å gi ideer og veiledning til hvordan eierrollen kan styrkes og støttes (s. 20). Et indikatorsett kan gi støtte til eiere på de viktigste områdene. Her nevnes både juridiske og pedagogfaglige dimensjoner, som også er gjenstand for eiers handlingsrom og skjønnsvurderinger. Indikatorer kan utformes og brukes både som kontrollfunksjon og som støttefunksjon for eiere. I denne rapporten foreslås indikatorer som eiernes grad av kompetanse innenfor en rekke sentrale områder i eierrollen, som kan benyttes til å vurdere og kontrollere at eierne har tilstrekkelig kompetanse. Det påpekes at dette ikke må være en instrumentell sjekkliste, men hovedsakelig være en støtte til å styrke eierrollen mer enn å bare kontrollere og evaluere den (se vedlegg 3, s. 21).

I rapporten til Høgskolen i Østfold kommer det frem at arbeidet i veiledningspiloten har vært konsentrert rundt prosesskvalitet for å holde søkelyset på en aktiv eierrolle. Et viktig og grunnleggende prinsipp om gjensidighet har vært sentralt gjennom hele prosjektperioden, og prinsippet knyttes til «aldri å gi slipp på barna som deltakende aktører i eierskap» (se vedlegg 2, s. 3). I rapporten stiller de spørsmål om hva som skjer om perspektivene på eierskap snus og barna betraktes som eiere. De argumenterer for at vektlegging av affektive dimensjoner i kvalitetsarbeid skaper økt handlingsrom for å betrakte barn som deltakende aktører i prosesser. Å fastholde barn som viktige aktører i eiers arbeid med kvalitet er et vesentlig bidrag for å ta vare på barns rett til medvirkning. Høgskolen i Østfold fremhever eierrepresentantenes komplekse og tidvis motsetningsfylte rolle på tvers av ansvarsområder (se vedlegg 2, s. 12). Til slutt i deres rapport presenteres anbefalinger knyttet til arbeid med å gi prosessualitet tilstrekkelig egenverdi på eiernivå. Her fremheves viktigheten av at eiere evner å stå i prosesser uten å bestemme tiltak for raskt og at status quo endres innenfra. Videre vektlegges affektive dimensjoner, i tillegg til kognisjon og sosialitet. Å ta sanselighet på alvor i arbeidet med kvalitet er en fremhevet anbefaling (se vedlegg 2, s. 13).

I veiledningsrapporten fra Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning kommer det frem ambivalente holdninger og meninger om indikatorsett som støtte til eiers ansvar for kvalitet i barnehagen. Ambivalensen er her knyttet til faren for at indikatorer vil bli tolket og anvendt for rigid, at det kan være for lite handlingsrom i de lokale tilpasningene, og at indikatorene kanskje ikke gir godt nok rom for autonomi og faglig skjønn i eiers vurderinger. På den annen side kan indikatorer gi en ramme for eiers kvalitetsarbeid, og gi viktig støtte til dialog og samarbeid med juridisk eier, og slik være et refleksjonsverktøy for kvalitet. Indikatorer som kan hjelpe eiere til å se sammenhenger og gjøre prioriteringer, kan være kvalitetsfremmende. Likevel kan kompleksitet i eiernivået vanskeliggjøre anvendbare indikatorer for alle.

Eierrepresentantene er opptatt av at indikatorer må forstås som prosessverktøy for samarbeid, samskaping og dialog (se vedlegg 4, s. 24). Rapporten fremhever videre ulike områder for et mulig indikatorsett, særlig som støttemateriell for barnehageeiere. Aktuelle områder her er organisatorisk kapasitet, kompetanse i alle ledd, deltakelse i veiledning for eiere og eierrepresentanter, samarbeid på tvers av eierskap, deltakelse i nettverk, godt lederskap i alle ledd, samskaping og medvirkning med sentrale aktører, og systemarbeid og

internkontroll. Eierrepresentantene har også vært opptatt av hvordan eieres ansvar kan ivareta kvalitet for barn der barn befinner seg, og av at barnas «stemmer» når eierne, også som grunnlag for beslutninger og prioriteringer.

Gjennomgangen av rapportene fra de ulike veiledningspilotene viser at veiledningsgruppene har arbeidet ulikt, men det har trådt frem et tydelig dilemma, som handler om spennet mellom kontroll og autonomi i eierleddet. Hvordan kan indikatorer gi rom for skjønnsutøvelse og lokale tilpasninger? Kan et indikatorsett for eierleddet medføre tap av autonomi som svekker eiernes faglige skjønn? Samtidig erkjennes det at sektoren og eierrollen er omfattende og utydelig, og at det kan være positivt med noen rammer og holdepunkter. Sentralt i rapportene fra veiledningspilotene er ønsker og anbefalinger om at indikatorer må handle om hvordan eierrollen kan støttes og styrkes. Det peker i retning av indikatorer og indikatorsett benyttet i utviklingsarbeid på eiernivået. At indikatorer er på vekstskålen, innebærer at det er flere områder og tematikker som må vurderes og diskuteres. Vi vil videre gå inn på en nærmere drøfting av dimensjonene som løftes frem her.

#### **22.4.1 I spennet mellom kontroll og støtte**

Eieres ansvar for å sikre barnehagens kvalitet inkluderer både strukturkvalitet og prosesskvalitet. I arbeidet med strukturkvalitet erfarer vi at eierrepresentanter anvender ulike systemer for internkontroll. I veiledningspiloten har flere av deltakerne jobbet med å finne hensiktsmessige arbeidsmåter for å få bedre innsikt i barnehagens prosesskvalitet, altså kvalitet som ikke er entydig, og som vanskelig lar seg måle og plassere innenfor en bestemt standard. Likevel har det kommet tydelig frem at eierrepresentantene har et behov for å jobbe mer systematisk i utøvelsen av eieransvaret for barnehagens pedagogiske kvaliteter. Her kan Rammeplan for barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2017b) fungere som en god ramme for arbeidet med kvalitet. I tillegg har eierrepresentantene lagt stor vekt på å få bedre innsikt i barns perspektiver og stemmer i barnehagens pedagogiske arbeid. Både private og kommunale eierrepresentanter har i sine utviklingsarbeider jobbet frem muligheter for et system for internkontroll og arbeidsmåter som også omfatter og gir innsikt i det pedagogiske arbeidet.

Indikatorer kan, som vi tidligere har beskrevet, utformes og brukes både som kontrollfunksjon og som støttefunksjon for eiere. Det påpekes at dette ikke må være en instrumentell sjekklister for å kontrollere og evaluere eierrollen. Heller bør indikatorer fungere som en støtte for å styrke eierrollen (se vedlegg 3, s. 21). Barnehageeiers ansvar for kvalitet skal gi gode rammevilkår som er tilstrekkelige for barnehagens arbeid. Dette viser sammenhenger mellom ulike kvalitetsdimensjoner, som får ulik betydning i en lokal kontekst, men som må vurderes i lys av profesjonelt, faglig skjønn.

I spennet mellom kontroll og støtte kan det befinne seg ulike dilemmaer knyttet til bruk og hensikt. De ulike tematikkene i teksten under henger sammen og går delvis inn i hverandre.

#### **22.4.2 Hvem skal bruke indikatorer, og med hvilken hensikt skal indikatorene brukes?**

Barnehageeier har altså et særlig ansvar i å sikre kvalitet i barnehagen. Gjennom dette prosjektet, hvor det hovedsakelig har deltatt eierrepresentanter og ikke juridiske eiere, har det kommet tydelig frem at eierrepresentantene har en sentral rolle og et ansvar som går i



flere retninger. Vi forstår eierrepresentantenes beskrivelser av egen rolle dit hen at de opplever at de er i en klemte posisjon, «sandwich position», hvor de utøver sitt ansvar i mellomrommet mellom juridiske eiere og barnehagene. Flere av de kommunale eierrepresentantene i prosjektet har vært veldig tydelig på at indikatorer kan være en god støtte til dialog og samarbeid og for å etterspørre kvalitet «oppover i systemet» – til juridisk eier. Det kan altså utvikles et støttemateriell som kan fungere som et indikatorsett som kan hjelpe juridiske eiere og eierrepresentanter med å forstå og utvikle sine roller. Et slikt støttemateriell kan også ta opp hvordan en kan jobbe med prosesser (se vedlegg 1, s. 10). Eierrepresentanter har ulike erfaringer i samarbeidet med juridiske eiere. Noen eiere er langt unna og vanskelig tilgjengelige for dialog og samarbeid, mens andre er tettere på. Indikatorer kan slik fungere som et prosessverktøy for dialog og samarbeid med sentrale aktører som juridiske eiere, barnehagenes styrere, ansatte og barn. En vesentlig hensikt kan være å sette barnehagens kvalitet, og spørsmålet om hvordan eiere best kan styrke denne kvaliteten gjennom sine avgjørelser og handlinger, på dagsorden.

Indikatorer som kan støtte eieres utøvelse av sitt ansvar for kvalitet i barnehagen, vil i første rekke anvendes av eierrepresentanter. Som eiers representant utøver de også ledelsesansvar for barnehagens styrer, noe som krever tett samarbeid, dialog og ulik oppfølging.

Juridiske eiere kan på tilsvarende måter anvende indikatorer som støtte for ivaretagelse av eget ansvar, altså som utgangspunkt for initiativ til prosesser som sikrer dialog og samarbeid med sentrale barnehagefaglige aktører. I en kompleks sektor er det mange hensyn å ta for en politiker eller en privat eier. Styrking og utvikling av kvalitet i barnehagen må dermed involvere flere nivåer, samtidig som man må lytte til de som har kompetanse til å ivareta barns perspektiver, ettersom kvalitet i første rekke dreier seg om kvaliteten barn opplever i barnehager.

I tillegg kan en tenke seg at slike indikatorer kan være nyttige for barnehagemyndighetens kontroll og tilsyn med barnehageeiere. Barnehagemyndigheten har sin egen selvevaluering med veiledning og tilsyn av barnehageeieres ansvar for å drive barnehager i samsvar med regelverket gjennom verktøyet RefLex.

#### **22.4.3 Kvalitet og kompetanse**

Kompetanse i alle ledd blir løftet frem som sentralt for å lykkes med kvalitetsutvikling og for å sikre kvalitet i barnehagene (se vedlegg 4). Barnehagefaglig kompetanse er sentralt, likeså juridisk kompetanse og systemkompetanse. Eierrepresentantene uttrykker at de har et betydelig og kapasitetskrevenende ansvar for å lære opp og oppdatere juridiske eiere om barnehagens styrende føringer og barnehagens faglige arbeid. Ansvaret handler i tillegg om å synliggjøre barnehagens betydning. Det er dermed viktig at eierrepresentantene har høy barnehagefaglig kompetanse. Eierrepresentanter har ansvar i flere retninger, som forpliktelser overfor juridisk eier når det gjelder informasjon og kommunikasjon om barnehagens situasjon og pedagogiske arbeid, og forpliktelser overfor barnehagens styrer, som de også er ledere for. Dermed ser vi betydningen av eiers ledelseskompetanse. Eierleddet har et klart ledelsesansvar, blant annet med hensyn til rekruttering og oppfølging

av styrere, forvaltning av ressurser, og oppfølging av kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagen.

Eierrepresentantene er del av mer eller mindre kompliserte og komplekse systemer, og det er viktig at de har kunnskap om og forståelse for disse systemene. I denne forbindelsen er forståelse av egen rolle og eget handlingsrom i organisasjonen sentralt. Når det gjelder forvaltning av eieransvaret har vi, gjennom pilotprosjektet *Veiledning til barnehageeiere*, fått fortellinger om sprikende interesser mellom politikk, forvaltning og pedagogikk. Dette kan for eksempel komme til uttrykk gjennom pålegg om spesifikke arbeidsmåter, mattilbud, åpningstider, feriestengning, drift eller nedleggelse av barnehager. Barnehageeieres forutsetninger for å ta avgjørelser som påvirker kvalitet for barn i barnehagen positivt, er derfor vesentlig. For at eier skal kunne foreta nødvendige barnehagefaglige vurderinger i sine avgjørelser om barns liv i barnehager, er det viktig at de kan støtte seg på eierrepresentanter som er kompetente, og som er i stand til å formidle denne kompetansen.

Noen av eierrepresentantene gir uttrykk for at de trenger både juridisk og faglig støtte. Dette behovet for støtte kan også bidra til å skape tettere samarbeid mellom de ulike nivåene i eierskapet. Eierrepresentantene påpeker også at samarbeid mellom juridisk eier og eierrepresentant varierer, og noen forteller om stor avstand og lite systematisk samarbeid omkring utøvelse av eieransvaret. Støttmateriell om eieres ansvar for å sikre kvalitet kan hjelpe juridisk eier og eierrepresentant med å utøve eieransvaret. Støtte kan være ulike former for kompetansehevende materiell, og det kan være prosessuelle arbeidsmåter, som for eksempel veiledning og jevnlig dialoger med blant annet juridiske eiere og barnehagens styrer.

#### **22.4.4 Instrumentelle og prosessuelle tilnærminger – tillit og autonomi**

Eierrepresentantene har, som vi har pekt på flere ganger, vært opptatt av at indikatorer i form av et instrumentelt verktøy ikke er ønskelig. Instrumentelle tilnærminger har utgangspunkt i mål- og resultatstyring under forhold som er forholdsvis entydige, og som kan kontrolleres og måles (Irgens, 2021). Innenfor instrumentell virksomhet råder årsak-virkning-tenkning og ideer om standardisering av arbeidet. En slik tenkning kan knyttes til systemer med en ytre ansvarsplikt, der man står til ansvar oppover i systemet og må gjøre detaljert rede for hvordan målstyring og standarder er ivaretatt (Irgens, 2021). Krav til rapportering og detaljerte begrunnelser kan sette både autonomi og tillit på prøve. Ansvar i denne forstand er det samme som det vi har kalt regnskapsplikt (accountability) tidligere i rapporten (kapittel 3). Ansvarsplikt handler også om indre ansvarsforhold knyttet til ivaretagelse av ansvar og redegjørelse for verdier, forståelser og prinsipper, for eksempel i saker om hvordan eierrepresentanter anvender faglig skjønn i sitt eieransvar. I spennet mellom indre og ytre ansvarsplikt kan det oppstå målforskyving, med sterke og detaljerte krav om rapportering, kontroll og system som et mål i seg selv. Det kan igjen gi sterke signaler om manglende tillit til profesjonens faglige kompetanse og barnehagefaglige begrunnelser og prioriteringer i den pedagogiske kvaliteten, som eiere har ansvar for å styrke og sikre.

Sentrale deler i barnehagens oppdrag og arbeid kan sies å være preget av kvaliteter som har stor variasjon, komplekse sammenhenger, tvetydigheter, usikkerhet og behov for etiske og verdibaserte vurderinger. Det er forhold hvor det ikke er ønskelig med standarder og streng målstyring, men kvaliteter med rom for uforutsette samspill og oppdagelser. Barns beste er vanskelig å måle og ordsette i resultat og økonomi.

Eierrepresentantene er opptatt av at eieres arbeid med kvalitet må involvere kunnskap og sensitivitet for hva som er kvalitet for barn i barnehagen. Eieres analyse- og vurderingskompetanse må alltid inkludere barnets eierperspektiv (se vedlegg 2, s. 13). Eiers bestrebelser for kvalitetsutvikling må nå frem til barnet, og barnet må nå frem til eiere. Dette stiller store krav til eierrepresentantenes innsikt i barnehagens pedagogiske praksiser. Denne kunnskapen er det ikke så lett å tilegne seg kun gjennom rapporteringer fra barnehagen.

Prosessuelle tilnærminger gir i større grad rom for profesjonens vurderinger, faglig skjønn og lokale vurderinger. Det fremstår som vesentlig å gi prosessualitet tilstrekkelig verdi i arbeidet med kvalitet på eiernivå (se vedlegg 2, s. 13). Prosesser tar tid og kan oppleves krevende å stå i. Likevel fremstår prosessuelt arbeid som vesentlig for et samskapende arbeid.

En prosess kan ha et formål om et bestemt resultat eller det kan legges til rette for prosesser for utvikling der eier ikke kjenner sluttresultatet. Eier kan legge til rette for en samskaping, der man ikke har fastlagt plan, men en skisse som kontinuerlig justeres underveis (utsagn fra faktaark fra eierrepresentant, Høgskolen i Østfold, vedlegg 2, s. 12).

Å ha ansvar for kvalitet i barnehagen krever samskapende og samarbeidende prosesser hvor aktører er i dialog med hverandre. Eiers kvalitetsarbeid kan slik være prosessverktøy i form av kvalitetsdialoger (se vedlegg 4, s. 24). Vi forstår dette som et refleksjons- og evalueringverktøy som kan brukes av eiere både i dialog med eierrepresentanter og styrere, barnehagens personale, barn og foreldre. Selv om det ofte kan være eierrepresentanter som ivaretar dette arbeidet, er det nødvendig at juridiske eiere inntar aktivt eierskap, hvor også slike evaluering- og refleksjonsprosesser inngår i et systematisk arbeid. På den måten kan også arbeidet med kvalitet handle om samskapende prosesser som reflekterer over kvalitet i pedagogisk praksis og slik ivareta faglig skjønn og lokale forhold. I Rammeplan for barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2017b, s. 15) forutsettes det at barnehageeiere i utøvelsen av sitt eieransvar for barnehagens kvalitet vektlegger barnehagepersonalets faglige og pedagogiske vurderinger. Det krever jevnlig dialoger og samarbeid. Eier har ansvar for at rammeplanen iverksettes og får betydning gjennom barnehagens arbeid i praksis. Til det trenger den implementeringsprosesser hvor barnehagens personale involveres og er aktive medskapere. En vesentlig del av det systematiske arbeidet for å sikre kvalitet i barnehagen ligger også i innsikt i barns «stemmer» og foreldrenes erfaringer og vurderinger av barnehagens innhold og arbeid.

Å fremme barnehageeier som aktiv og handlende part ligger i spennet mellom kontroll og autonomi. Autonomi og tillit fremstår som sentrale dimensjoner. Tillit innebærer rammestyring i praksis, hvor barnehagens handlingsrom og faglige skjønn gis plass og blir

verdsatt. Dette samsvarer også med regjeringens ønske om en tillitsreform i offentlig sektor (Kunnskapsdepartementet, 2023). Tillitsreformen er ment å gi mer frihet og mindre detaljstyring av kommunene, slik at man bedre kan ivareta kunnskap om lokale forhold i ulike beslutninger som angår barnehagen. Her vil nødvendigvis behovet for barnehagefaglig kompetanse være sterkt. Eierrepresentantene uttrykker bekymring og uro for en indikatortenkning hvor profesjonell dømmekraft og skjønn forringes. Lydhørhet og autonomi til profesjonens kompetanse og vurderinger bør stå sentralt i eierskapenes arbeid med kvalitet.

#### **22.4.5 Ivaretagelse av faglig skjønn og tilpasning til lokale behov**

For å drive gode barnehager fremhever eierrepresentantene at man trenger frihet innenfor rammene av barnehagens styringsdokumenter. Et stramt og detaljert indikatorsett kan sette faglig autonomi og tillit på prøve, enten det dreier seg om pedagogiske eller strukturelle kvaliteter. Eiers ansvar for kvalitet må derfor omfatte faglig skjønn og kunne tilpasses den aktuelle kontekst og lokale forhold. Den ambivalens vi kan spore i gruppen med eierrepresentanter, kan blant annet dreie seg om fare for rigide fortolkninger av indikatorer som ikke ivaretar handlingsrom, lokale tilpasninger og faglig skjønn. Autonomi i eierrepresentantrollen fremstår som viktig for kvalitet i barnehagen. En eierrepresentant uttrykker det slik:

Vi er veldig opptatt av at det er vi som barnehageeiere sammen med våre styrere som skal definere behov ... Vi fikk presentert en kompetansekatalog for barnehagene. Og da måtte jeg virkelig gå noen runder med meg selv, for der var det kurs som jeg tenkte: Er det dette vi står for? Er det dette vi vil at barnehagene våre skal jobbe med? (vedlegg 1, s. 9)

Barnehageeiere har et omfattende ansvar for at barnehagene jobber systematisk i tråd med sentrale føringer i rammeplanen. I den forbindelse vil også eieres analyse- og vurderingskompetanse være vesentlig, og det er nødvendig at den omfatter barnehagefaglig kompetanse. Da vil beslutninger tatt på eiernivå kunne bidra til å sikre og ivareta kvalitet for barna.

Barnehageeiers ansvar for kvalitet skal videre gi rammevilkår som er gode nok til at barnehagen kan gi et tilbud av høy kvalitet. Dette kan vise sammenhenger mellom ulike kvalitetsdimensjoner som får ulik betydning i en lokal kontekst, men som må vurderes i lys av profesjonelt, faglig skjønn.

For å lykkes med god ledelse i barnehage og skole må barnehage- og skoleeiere gi gode rammevilkår for sine ledere og ansatte. Utvalget er opptatt av at både eiere, ledere og ansatte har et tilstrekkelig handlingsrom og tillit til å utøve et godt profesjonelt skjønn med utgangspunkt i lokale behov. Forutsetningen for et slikt handlingsrom er knyttet til solide faglige fellesskap som bygger på en oppdatert kunnskapsbase og faglig-kritiske diskusjoner (NOU 2022: 13, 2022, s. 84).

Utvalget bak denne utredningen («Med videre betydning») løfter frem betydningen av ledelse i all kompetanse- og kvalitetsutvikling. Vi tillater oss å se på barnehageeiere som ledere i denne sammenhengen.

Videre vil vi se nærmere på «solide faglige fellesskap», og transformere det inn som deler av eieres ansvar for kvalitet i barnehagen. Flere av eierrepresentantene som har deltatt i veiledningspiloten, fremhever betydningen av samarbeid på tvers av eierskap – av deltakelse i et lærende nettverk for eiere. En eierrepresentant uttrykker det slik:

Men det som har vært viktig for meg, er å ha fått treffe denne gruppa her. Da blir man enda mer bevisst på dette her med eierskapet og det å få delt erfaringer. Det synes jeg har vært veldig nyttig (se vedlegg 4, s. 25).

Betydningen av deltakelse i veiledning for eiere og eierrepresentanter kommer tydelig frem i diskusjoner om indikatorsett for eiers ansvar for kvalitet i barnehagen. Veiledning oppleves som meningsfullt og nyttig for videreutvikling og styrking av eierrollen. Tilgang og deltakelse i veiledning kan derfor være en viktig styrke i eiers ansvar for kvalitet i barnehagen. Både OsloMet og DMMH peker på UH-sektoren som aktuelle samarbeidspartnere i et systematisk veiledningsløp. Rapportene fra veiledningspilotene viser ulike design (vedlegg 1–4). I denne sammenhengen vil vi løfte frem utsagn fra eierrepresentanter i rapporten fra Høgskolen i Østfold (vedlegg 2):

Designet kan være med på å vise kompleksitet og nyanser. Dette kan være med å hjelpe eiere til å foreta prioriteringer. Ved bruk av prosessdesign bygger man kapasitet i organisasjonen. Man involverer alle ansatte ved å legge opp til lærende møter, og får fram flere innfallsvinkler.

## 22.5 Indikatorer i selvevalueringens tjeneste – mellom presise mål og prosess

Indikatorer kan ha ulike funksjoner. For det første kan de benyttes i kontrolløyemed, for eksempel når tilsyn skal sjekke om virksomheter følger standarder og krav. Ved slik bruk vil et indikatorsett kunne fungere som en sjekklister. For det andre kan de benyttes til benchmarking eller normsammenligning (Gjersvik et al., 2022) ved at de, vil føre til en tallfesting av funn, altså en score. I styringsøyemed kan benchmarking benyttes både for å finne ut om virksomheter følger standarder og målsettinger, og for å sammenligne virksomheter, for eksempel brukt diagnostisk i organisatorisk læring (Ammons & Roenigk, 2015). I dette prosjektet er det viktig å ha i mente at det ikke er barnehagekvaliteten i seg selv som er mål for indikatorene, men snarere trekk ved eierskap som fremmer kvalitet i barnehagene, og som til syvende og sist dreier seg om barns hverdagsliv i barnehagen. Dette prosjektet befatter seg derfor med trekk ved det som kan forstås som «støttesystemet» – altså de tingene som skal bidra til at organisasjonen når målet om et godt barnehagetilbud. En fallgrube er at det skjer en målforskyvning når man bruker indikatorer, ved at indikatorene blir mål i seg selv. Det er i dette arbeidet derfor helt sentralt at man vender tilbake til spørsmålet om hvilke konsekvenser et tiltak får for barn, og om hvordan eiere ivaretar ansvaret for eksempel for barns medvirkning. I dette prosjektet er ikke hensikten å

utvikle et indikatorsett som har kontroll som siktemål. Som vi skrev innledningsvis, har hensikten med å trekke inn indikatorer og indikatorsett endret seg i løpet av prosjektperioden, og oppdragsgiver ønsker nå en problematisering i lys av verktøy for selvevaluering og som støtte til kvalitetsutvikling i eierleddet.

Her kan det være på sin plass med en nærmere avklaring av begreper. Yates, Gough og Brazil (2022) presenterer en «scoping review» av studier om selvvurdering (self-assessment) av læring i helsesektoren. De ser på læring på individnivå, men har også noen faglige og prinsipielle innspill om selvvurdering som vi kan trekke veksler på og knytte an til et organisasjonsnivå (også fordi deltakerne i piloten vekslet mellom å være representanter for organisasjonen og for seg selv). Yates, Gough og Brazil slår fast at selvvurdering gjerne omtales som viktig i lys av mål om livslang læring, men at begrepet ofte er uklart definert i studier og overlappende med andre begreper. Selvvurdering og selvevaluering benyttes for eksempel overlappende. Et prinsipielt skille hos Yates, Gough og Brazil (2022) er imidlertid overførbar til vår analyse. De viser at selvvurdering på den ene siden kan forstås som en vurdering den enkelte (også den kollektive organisasjonen) gjør opp mot noen etablerte standarder eller normer, og at det på den andre siden kan forstås som et ledd i en formativ læringsprosess hvor det kan inngå i «... a spectrum of assessments and actions» (Yates et al., 2022, s. 1297).

Om man nærmer seg bruk av et indikatorsett eller kriteriesett som utgangspunkt for selvevaluering på den første måten som en kompetanse, blir det viktig at den (de) som utøver selvevaluering opp mot noen indikatorer, evner å vurdere seg selv (også det organisatoriske «selv») på en mest mulig presis og nøyaktig måte. Det er om å gjøre å unngå at man vurderer seg selv feil opp mot standarden/kriteriet, for eksempel ved å overvurdere eller undervurdere egen kompetanse. Dette omtales i artikkelen som en «gap-based approach», hvor man søker å styrke kompetansen til å vurdere seg selv nøyaktig, men innenfor en tenking hvor mangler står i sentrum for utvikling. Overført til vår studie kan vi anta at eiere som arbeider for å fremme bestemte trekk eller vektlegger ulike indikatorer eller egnede kriteriesett, standarder og retningslinjer, vil støtte opp under kvaliteten i egne barnehager. «Selvevaluering er et sentralt element i systemer for kvalitetsutvikling. Selvevaluering innebærer blant annet å etablere rutiner for kritisk å vurdere egen virksomhet, identifisere områder for forbedring, sette inn ressurser på å oppnå forbedringer og vurdere de resultatene man oppnår» (NOU 2001: 16, 2001, s. 39). En barnehageeier kan gjennom en selvevalueringsprosess hvor man benytter indikatorer eller kriterier, finne at rutinene for kritisk å vurdere egen virksomhet ikke er tilfredsstillende. Sentralt her er imidlertid at det handles konstruktivt ut fra funnene, og at selvvurderingen ikke for blir «arkivfyll», dvs. noe som gjennomføres, men deretter legges i en skuff for å for eksempel bli benyttet i dokumentasjonsøyemed. Dette peker på en svakhet ved kompetansetilnærmingen, som også omtales av Yates et al. (2022), nemlig at en selvevaluering ikke nødvendigvis fører til forbedret ytelse eller kvalitet dersom den stopper opp ved selvevalueringen, som i seg selv ikke nødvendigvis er nøyaktig. Om man legger til at det er krevende å utforme nøyaktige standarder, slik vi har slått fast gjelder eierskap, blir denne øvelsen ytterligere komplisert. Man kan stille spørsmål ved hva som egentlig måles når parameterne er så unøyaktige.

Den andre måten å forholde seg til selvvurdering på baserer seg mer på en prosessorientert og formativ tenking som kan synes å ha større gjenklang innenfor pedagogikken. Dette er også den tilnærmingen Yates et al. (2022) anbefaler. Funnene som fremkommer av en selvvurdering, kan benyttes til å justere egne rutiner og de tiltak som eventuelt blir benyttet for å nå målene. Prosessen for den videre bruken av selvevalueringen kan i mange tilfeller være viktigere enn selve erkjennelsen av at målene ikke er nådd. Det viktige er derfor at selvevalueringen benyttes som et effektivt verktøy for utvikling. Her peker Yates et al. (2022) på at en slik tilnærming, riktignok på et individnivå, også kan støttes av å være «guided» og spesifikk. Med «guided», altså veiledet, menes det at selvvurderingen bør skje i samarbeid med andre og være strukturert, og spesifikt peke mot vurderinger ut fra avgrensede og definerte områder.

Pedersen et al. (2003) beveger seg på et organisasjonsnivå og beskriver selvevaluering som en aktivitet der hver enkelt institusjon har et selvstendig ansvar for å sikre dokumentasjon, vurdering og oppfølging av egne aktiviteter. Ideen med selvevaluering er «... å sikre sammenfald mellom ansvaret for at handle, ansvaret for at undersøge handlingen og ansvaret for at følge op» (Pedersen et al., 2003, s. 10).

Gode selvevalueringsprosesser knyttes til medvirkning og dialog med de ulike virksomhetenes institusjon (NOU 2001: 16, 2001). De ansatte vil være sentrale i å peke ut ønsket utviklingsretning, fremskaffe informasjon og vurdere hvordan nåværende praksis fungerer. Det sees på som viktig at selvevalueringen ikke bare blir en «øvelse» som utføres av institusjonens administrasjon og ledelse. For å oppnå aktiv deltakelse av personalet må selvevaluering bli en naturlig del av den daglige driften, og et verktøy i en kontinuerlig utviklingsprosess (NOU 2001: 16, 2001).

Videre vil det finnes mange metoder for selvevaluering. Det må ikke være slik at det utvikles ett felles system for selvevaluering som alle eiere må benytte. Kanskje vil det heller være en fordel at den enkelte eier utvikler sin egen profil også for dette arbeidet og på den måten utvikler et system som er tilpasset dens egen virksomhet. Med en egen profil kan det lokale eierskapet til prosessen bli større enn ved innføring av systemer ovenfra eller utenfra.

Selvevaluering har ifølge Pedersen et al. (2003) minst to ytterpunkter. På den ene siden kan det være et middel til selverkjennelse og til bestrebelser som fører til økt kvalitet. For barnehageeier kan slik selvevaluering forbindes med demokrati, selvstyre og ansvar. På den andre siden kan selvevaluering som blir initiert utenfra, minne om en slags «skueprosess» (fritt etter Pedersen et al., 2003, s. 29).

Ludvigsen og Lauvås (1999) peker på at det vil være nødvendig å komplettere selvevaluering med en metaevaluering eller en ekstern dimensjon. Her vil man kunne vurdere institusjonene eller eierne og deres bruk av selvevaluering. De begrunner dette blant annet i at all selvevaluering kan stå i fare for å bli for intern, perspektivfattig, ufarlig og nærsynt. Derfor mener de at det vil være viktig og nødvendig med innspill med utfordringer, ideer og kritikk fra utenforstående personer, organer og andre institusjoner med «tilstrekkelig legitimitet». De peker også på at det bør være en eller annen form for tilsyn og veiledning knyttet til oppfølging av forhold som avdekkes.

Instanser som utfører slik metaevaluering, vil ha en todelt rolle både som styrende eller kontrollerende og som utviklingsfremmende. Metaevalueringen bør ifølge Ludvigsen og Lauvås (1999) bidra til at utviklingspotensialet blir identifisert og gi råd og veiledning om hvordan systemene kan utvikles og forbedres.

På denne bakgrunnen kan vi slå fast at selvvurdering og bruk av indikatorer knyttet til selvevaluering bør behandles med begrepsmessig presisjon. Tidligere forskning viser at det er viktig med en prosessuell tilnærming til selvevaluering, der selvevalueringen brukes som et ledd i en læringsprosess og til å peke på standarder eller mål for læring, og der målet ikke er å lære seg nøyaktig selvevaluering. Diskusjonen har også pekt på betydningen av å involvere folk utenfor organisasjonen i en slik utviklingsprosess.

Her er det viktig å ha i mente at diskusjonen forholder seg til både individnivå og organisatorisk nivå. I vår studie har eierne (eierrepresentantene) både representert seg selv og organisasjonen de representerer, i gruppene. Fra veiledningspilotene har vi eksempler både på at veiledningen har rettet seg mot det individuelle nivået, og på at den har rettet seg mot det organisatoriske. Å involvere andre i organisatorisk utviklingsarbeid er helt sentralt og ikke til å komme unna når man arbeider med organisatorisk utvikling. Organisasjoner er per definisjon sosiale systemer som må utvikles kollektivt. Det er mulig å tenke seg at selvevaluering både kan skje på et individuelt eiernivå og omfatte ulike grupper i organisasjonen. Hvilke «andre» som kan delta i veiledningen, bør derfor tilpasses etter om det er snakk om individnivå eller organisasjonsnivå. Vi ser også at ledelse blir sentralt på et organisasjonsnivå.

Når det anbefales at selvevaluering på individnivå avgrenser seg til spesifikke områder, mener vi at dette også er overførbart til organisatorisk selvvurdering. Vår studie kan antyde hvilke områder som muligens kan avgrenses knyttet til eieres selvvurdering. Det er derfor mulig å tenke seg at et kriteriesett kan forstås som en måte man avgrenser selvvurdering på. Dette er i så fall mer generiske områder som eiere og deres organisasjon kan benytte som utgangspunkt for selvevaluering. Samtidig ønsker vi å peke på at nettopp eierskap i norske barnehager er svært komplekst og kontekstbetinget. Det vil derfor være uhensiktsmessig å kun basere en selvevaluering på et ferdig oppsatt kriteriesett. Det bør åpnes for lokalt definerte problemstillinger uten at dette automatisk betyr at man kaster forskningsbaserte avgrensninger over bord. Dette kan igjen reflektere Yates et al. (2022) sitt poeng om at selvevaluering i et formativt prosessperspektiv kan inkludere ulike måter å vurdere og handle på. Selvevaluering kan derfor sees som ett av flere verktøy i en organisatorisk verktøykasse for utviklingsarbeid mot forbedret barnehagekvalitet for eiere. Et slikt kriteriesett kan med andre ord fungere avgrensende, og det kan bidra til å fokusere eieres blikk på områder som tidligere forskning har pekt på som mulige kvalitetsmessige «smertepunkter». Det kan imidlertid også spille på lag med andre tiltak innrettet for å forbedre eieres arbeid med kvalitet i sine barnehager, eksempelvis ulike former for veiledning, rådgiving og coaching slik de er presentert i denne rapportens andre del.

## 22.6 Oppsummering

Dette kapitlet er et svar på den delen av oppdraget som gjelder indikator-/kriteriesett. Siden det altså ikke lenger er aktuelt å utforme et ferdig indikatorsett, har denne delen av



oppdraget gått ut på å diskutere dimensjoner ved sett av indikatorer, og da særlig indikatorer knyttet til utviklingsarbeid. Vi startet kapittelet med en diskusjon av spenninger i prosjektet knyttet til utvikling av indikatorer, der vi belyste grunnleggende problematikker knyttet til indikatorer, nemlig at vi må se disse i spennet mellom lokale og spesifikke forhold og mer generiske og generelle trekk. Vi har i kapittelet sett at de deltakende eierne i prosjektet har ulike innspill å komme med når tematikken indikatorer er behandlet i prosjektet. Ut fra innspillene som har kommet, ser vi at det på den ene siden er ønsker om at et indikatorsett skal ivareta nettopp det prosessuelle, kontekstuelle og de lokale forhold som går utover på forhånd bestemte indikatorer. På den andre siden ser vi at flere av eierne ønsker et indikatorsett som peker på mer faste trekk ved eierskap. Her må det imidlertid skilles mellom indikatorer som kan benyttes i kontrolløyemed, og indikatorer som kan benyttes i egen organisasjonsutvikling.

Prosjektets mål er å forholde seg til indikatorer i lys av utvikling, og vi har derfor presentert en diskusjon av hvordan dette kan skje, med utgangspunkt i tidligere forskning. Her anbefales det å benytte indikatorer i formative læringsprosesser, snare enn i læring knyttet til mer «benchmarking»-aktige øvelser (sammenligning med en standard). Til slutt i kapittelet har vi belyst noen punkter som vi mener kan være aktuelle å jobbe videre med i en slik utviklingsprosess. Disse er hentet fra prosjektets første og andre del.

For å avrunde denne oppsummeringen kan vi slå fast at selv om vi ikke kan presentere noen konkrete indikatorer på eierskap i barnehagen som fremmer kvalitativt gode barnehager, kan vi likevel komme med noen pekepinner på dimensjoner ved eierskap man kan jobbe med i formative, individuelle eller kollektive læringsprosesser (samskaping) for å fremme kvalitet i barnehagene:

- at lover og forskrifter følges, og at dette gjøres på hensiktsmessige måter forankret i lokal kontekst
- at eiere i sitt eierskap har kjennskap til og handler aktivt ut fra det forskning har pekt på har betydning for kvalitet i den pedagogiske praksisen. Dette bygger selvsagt på verdier og pedagogiske tradisjoner som preger den norske barnehagen.
- barns mulighet til å medvirke på egne premisser i disse utviklingsprosjektene

Det er i debatten om indikatorer for kvalitet verdt å merke seg den rollen OECD kan spille for videre utforming av barnehagepolitikk og eventuelle kvalitetsindikatorer. OECD har gått fra å vektlegge et kultursensitivt utgangspunkt for kvalitet, til større grad av ensretting og ekstern standardisering i form av et felles indikatorsett på hva kvalitet i barnehagesektoren kan innebære (Kaurel, 2020).



## 23 Avsluttende drøftinger og anbefalinger

I dette avsluttende kapittelet skal vi gå gjennom noen av de erfaringene og drøftingene vi har behandlet i de foregående kapitlene. Drøftingene vil i hovedsak dreie seg om ulike problemstillinger knyttet til eieres ansvar for kvalitet i barnehagen. Intensjonen i det opprinnelige oppdraget om å utvikle et indikatorsett som kunne identifisere barnehageeiere som hadde problemer med kvaliteten i sine barnehager, kan sees i lys av regjeringens målsetting om å utvikle «... tilstrekkelige styringsvirkemidler for å utøve demokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren» (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 48). Kommunene synes i den nye strategien for barnehager mot 2030 å være tiltenkt et større ansvar for styring av sektoren. Det krever et system for tilsyn og veiledning.

Siden oppdraget fra Utdanningsdirektoratet har endret seg fra utvikling av indikatorer til drøfting av ulike problemstillinger knyttet til eieres ansvar for kvalitet i barnehager, vil vi her ta for oss noen temaer som kan ligge til grunn for utvikling av et selvevalueringsverktøy som allerede er igangsatt av Utdanningsdirektoratet. Noen av de problemstillingene vi tar opp, kan gi grunnlag for forskriftsendringer eller presiseringer av forskrifter.

Vi skal i det videre behandle disse temaene tematisk med utgangspunkt i disse to problemstillingene: 1) «Hvilke forståelser, dilemmaer og funksjoner av indikatorer og indikatorsett finner vi blant deltakerne (eierrepresentantene) i prosjektet, og langs hvilke dimensjoner kan disse diskuteres?» 2) «Hvordan kan indikatorer og indikatorsett forstås knyttet særskilt til utvikling av eierskap og kvalitet i barnehagen?»

### 23.1 Strukturkvaliteter ligger i lov og forskrifter

De økonomiske rammebetingelsene som barnehagene blir gitt, er delvis betinget av kommunenes økonomi og demografi, samt kommunale prioriteringer. Både økonomi og prioriteringer varierer fra kommune til kommune. I den sammenheng er det viktig at de politiske aktørene er godt nok kjent med barnehagenes samfunnsoppdrag og forpliktelser og sørger for at bevilgningene til barnehagene er tilstrekkelige til at forpliktelsene kan oppfylles.

Barnehageloven med forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2006) omfatter hele barnehagefeltet. Her er det nedfelt i lovs og forskrifts form hva som skal til for å få godkjenning til å etablere og drive en barnehage. Videre gir lov og forskrifter anvisninger som har økonomiske konsekvenser for barnehageeiere. Det dreier seg i stor grad om aspekter som direkte kan knyttes til strukturkvalitet, altså eierskapenes regnskapsplikt (accountability), men som får konsekvenser for mulighetene for utøvelse av faglig skjønn (responsibility) i barnehagenes praksis.

Kravene til strukturkvalitet er relativt klare. Videre anbefales et visst antall kvadratmeter både innendørs og utendørs per barn. Disse rammefaktorene får betydning for hvor mange barn barnehagene kan godkjennes for. Det er også klare anvisninger for antall ansatte, barnehagelærers kompetanse, og gjennom pedagognorm og bemanningsnorm stilles det klare krav til antallet pedagoger og til ansatte-barn-ratio. Disse bestemmelsen sees som grunnlaget for at barnehagetilbudet oppfyller kravene til prosesskvalitet, altså det som kan

betegnes som faglig skjønn (responsibility). Det er imidlertid mulig å søke fritak fra flere av disse rammevilkårene.

Vi har tidligere vist hvordan regnskapsplikten og rapporteringsplikt (accountability), slik den er formulert i lov og forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2006), gir forholdsvis klare retningslinjer. Om alle kravene fungerer etter hensikten for ulike barnehager og ulike eierformer, er en annen sak. Vi har flere ganger påpekt det eierrepresentantene sier om nødvendigheten av at det er nok personale hele dagen. Om det er nok personale til stede, kan ha betydning for kvaliteten i tilbudet til barna; på visse tidspunkt av dagen, for eksempel om morgenen, i møtetider og mot barnehagens stengetid, kan mangel på personale påvirke kvaliteten negativt.

Det er mange regler, lover og ikke minst forskrifter som eiere må orientere seg om, og lede sin organisasjon ut fra. Prosjektet har vist at eierrepresentantene opplever at regelverket ikke alltid er like lett tilgjengelig eller lett å orientere seg i. Noe av grunnen kan være at eierorganisasjonene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å forvalte lovverk og regelverk. Eierrepresentantene i prosjektet har i flere sammenhenger etterlyst kunnskaper om barnehager hos de juridiske eierne. I den sammenheng har det vært drøftet om det burde være bestemmelser for godkjenning av barnehageeiere på lik linje med godkjenninger av barnehagens bygninger og areal. Det ville innebære at eierskapene i vedtaksført organ eller representanter for juridiske eiere kan dokumentere krav om barnehagekunnskap for å få godkjenning til å eie og drive barnehager. Slike bestemmelser vil sikre at eierskapene har den kunnskapen som skal til for å sikre at barnehagens drift er i samsvar med lov og forskrifter. Ikke minst vil de sikre at eierne har forståelse for sin eierrolle, at de kan forvalte eierskapet i tråd med barnehagens samfunnsmandat, og at de stiller de rammer til disposisjon som skal til for å fylle dette ansvaret. Samtidig er det også slik at «[I]likeverdige kvalitet i barnehagene ikke kan oppnås kun ved å stille krav i regelverket» (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 15). Lovverket angir mer eller mindre faste standarder. Likevel er det, og skal det være, rom for at eiere kan gjøre vurderinger vedrørende sin barnehage.

Prosjektet har tydeliggjort at barnehageeierskap er svært forskjellige. I mange kommuner har alle som er knyttet til oppvekst, en viktig betydning for kvaliteten på barns lærings- og dannelsesprosesser. For eksempel kan de få med seg det politiske nivået i en type læringsrasjonalitet, der en i mindre grad er opptatt av å forholde seg til styringsrasjonaliteten. Dette handler i stor grad om forholdet mellom politikk, administrasjon og tjenesteytelse, der styringsdokumenter ofte blir sterkt relatert til økonomi. På dette nivået det er det sentrale selvfølgelig å forvalte en organisasjon (kommunen), der f.eks. rådmann blir en viktig eksponent forvaltningsrasjonaliteten. Utfordringen blir å få hele organisasjonen over i en slags læringsrasjonalitet der man forsøker å forstå hva det betyr å eie og drive barnehager, og går i dybden og analyserer hvordan en best kan forvalte denne typer institusjoner og legge til rette for at kvalitetsutvikling kan skje. Hvordan skal man for eksempel få politikere over i en læringsrasjonalitet der de ikke bare forholder seg til styrings- eller forvaltningsrasjonalitet?

Dette viser tilbake til ideen om samskaping, som politisk forvaltningsnivå burde være en viktig del av.

## 23.2 Pedagogiske kvaliteter – prosesskvaliteter

I prosjektet har det blir uttrykt at eiere bør ha innsikt og kunnskaper om prosesser og praksis i barnehagene. Det kan se ut til at det er nødvendig å opprette systemer for at barnehagene skal få muligheter til å få denne innsikten i barnehagens hverdagsliv. Her kan ideen om samskaping være nyttig. Det at informasjon flyter fritt mellom de ulike leddene i barnehagekjeden, fra juridisk eier til eierrepresentant, styrer, barnehagelærer, resten av personalet, foreldre og barn, og tilbake til eier, er en forutsetning for at alle ledd i kjeden er informert og har eierskap til de bestemmelsene og vedtakene som blir tatt vedrørende barnehagevirksomheten. Juridiske eiere er pålagt å skape systemer som informerer og gir godt grunnlag for å gjøre kloke valg i forhold til kvaliteten i barnehagevirksomheten.

Tilbakemeldingsløyfer mellom juridiske eiere og resten av barnehagevirksomheten handler både om informasjonsflyt og om at ansvar og oppgaver på ulike nivå blir koordinert og forstått. Det forutsetter klare rolleforståelser og forståelse for at utvikling av barnehagekvalitet krever samarbeid mellom de ulike aktørene på ulike nivåer.

En radikal forståelse av begrepet «samskaping» er en type demokratisk forståelse av at endring best skapes ved at ulike deltakere samarbeider og medvirker når utfordringer eller problemer i en sektor skal defineres, forstås og utbedres. Det kan innebære at hele barnehagekjeden trekkes inn i diskusjoner om problemer og løsninger i et «barnehagesamfunn». I barnehagesektoren kan samskaping forenklet sett forstås som ideen om at alle deltakere i sektoren, både deltakere på politisk nivå, eiernivå, institusjonsnivå og faglig nivå og deltakerne i barnehagens hverdagsliv, skal ha mulighet til å bli hørt i kvalitetsutviklingsprosesser og når viktige veivalg skal tas (jf. Goodlad, 1979).

Eierne bør være pådrivere for å involvere aktørene i barnehagene på måter som skaper tilhørighet og engasjement. I pilotprosjektet åpnes det for samskaping som en måte å skape dedikasjon og engasjement på for aktører fra ulike ståsteder. Veiledningsrapportene viser at vektleggingen av samskapingsprosesser har vært bevisstgjørende for deltakerne, og at dette kan overføres til arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagen.

Juridiske eiere har ansvar for at det utvikles og legges til rette for slike samskapingsprosesser. De har et helhetlig ansvar (responsibility) for barnehagenes kvalitet. De har ansvar for at de strukturelle rammene gir muligheter for at forpliktelser knyttet til kvalitet og innhold i barnas barnehagehverdag oppfylles. I det daglige skal det tas etiske, estetiske, pedagogiske, og relasjonelle valg, og disse trenger de rammer og de tilpasninger som kreves kulturelt og institusjonelt. Slik blir juridisk eiers rolle å samskape og skape sammenheng og balanse mellom kontroll og skjønn.

## 23.3 Barnas uttrykk for kvaliteten i barnehagen

At barna trives, er det ultimate uttrykket for at kvaliteten i barnehagen er god. En god barnehagebarndom handler om at alle barn har et trygt og godt miljø å vokse opp i. Et av de viktige temaene i prosjektet har vært på hvilken måte barna og barnas opplevelser og erfaringer når den juridiske eieren. Dersom en plan i praksis ikke fungerer som intendert for barna, hjelper det ikke med gode intensjoner. For pedagoger er det viktig å bestrebe seg på å se hvordan en iverksatt pedagogikk kan oppleves fra barns perspektiv, og også å være oppmerksom på at opplevelsen vil være ulik fra barn til barn. Samtidig er det viktig at alle beslutningstakere bestreber seg på å se hvilke konsekvenser bestemmelser kan ha for barna.

I samskappingsprosesser er det derfor, som tidligere nevnt, viktig at kommunikasjon omfatter alle ledd i organisasjonen. Å få frem barnas stemme er en særlig utfordring. Eierskapene kan ta i bruk flere metoder for å undersøke hvordan barna opplever hverdagen i barnehagene, blant annet «Trivselsmonitoren», barnesamtaler og foreldreundersøkelser.

## 23.4 Det relasjonelle i arbeidet med kvalitet i barnehagen

Som det kom frem i kunnskapsstatusen fra prosjektet, tas det til orde for at det i et så komplekst landskap som barnehagesektoren er viktig at ulike aktører som personale, styrere og eierrepresentanter – og gjerne foreldre og barn – involveres og kjenner eierskap til kvalitetsutviklingsprosesser. I dette er dialog og prosess viktige dimensjoner, i en balanse mellom styring og autonomi. Eierne kan være pådrivere for å involvere aktørene i barnehagen på måter som skaper tilhørighet og engasjement. I pilotprosjektet åpnes det for samskaping som en måte å skape dedikasjon og engasjement på for aktører fra ulike ståsteder. Orienteringskvalitet handler også om de ansattes trivsel på arbeidsplassen og motivasjon og holdninger til barna og barnehagearbeidet.

## 23.5 Betydningen av veiledning i grupper og nettverk

Erfaringer fra prosjektets andre del; veiledning til eiere eller eierrepresentanter, viste tydelig at deltakerne oppleve at det var verdifullt å møte andre eierrepresentanter og delta i veiledningsgrupper sammen med andre eierrepresentanter. Slike grupper kan fungere som, eller bidra til at det etableres, nettverk, for kollektiv utvikling av aktive eierroller (vedlegg 2, s. 13). Gjennom veiledningsgruppene har mangfoldighet og variasjoner i eierrollen blitt synliggjort, og det har blitt synliggjort at eierrepresentantene til tross for forskjeller har mange felles interesser og utfordringer. Dette har bidratt til økt innsikt i rollen, herunder en økt forståelse av de ulike rollene i organisasjonen og av det ansvaret eierrepresentantene har for alle som er en del av barnehageorganisasjonen.

Det handler om å delegere og finne en god balanse mellom tillit og kontroll, og finne og utvikle systemer for hvordan en som eier kan ha tett kontakt med barnehagens indre liv. I en tid der mellomlederskvisen er reell både i kommunale og private barnehageorganisasjoner, handler det ikke minst å gjøre eierrepresentantene i stand til å utøve sine oppgaver og finne balanse ganger mellom fag og barnehagepolitikk.

## 23.6 Tilsyn og myndighet

Forholdet mellom tilsyn og myndighet har vært et tema som har kommet opp i flere sammenhenger. I noen av fokus- og veiledningssamtalene kom det frem ønsker om endringer og presiseringer av tilsynsfunksjonene. Noen ønsket at eiere og eierrepresentanter kunne ta kontakt med barnehagemyndighetene for å få veiledning og hjelp til å utvikle kvaliteten i barnehagene og hjelp til rekruttering av kompetent personale. For å øke profesjonaliteten i tilsynet ønsket noen at det kommunale tilsynet blir erstattet med et statlig tilsyn.

I en veiledning fra Utdanningsdirektoratet sies det at dobbeltrollen kan være en balansegang for kommunene, og at myndighetsrollen skal skilles fra eierrollen når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunenes upartiskhet som barnehagemyndighet (Utdanningsdirektoratet, 2021a). Det er særlig eierrepresentanter i små kommuner som gir uttrykk for problemer med denne doble rollen.





## 23.7 Anbefalinger

På bakgrunn av arbeidet som er gjennomført i prosjektet «Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen», vil vi komme med noen anbefalinger til hva som kan gjøres for å støtte eierskapene i arbeidet med å utvikle kvaliteten i barnehagene. Anbefalingene er ikke presentert i prioritert rekkefølge.

### 1. Utvikle tilbud til eiere og eierrepresentanter om gruppeveiledning med andre eierskap

- Tilbudet bør gjøres tilgjengelig for alle eierskap.
- Deltakelse bør være frivillig.

### 2. Etablere tilbud om faglig utvikling og oppdatering for eiere og eierrepresentanter

- Tilbudet kan både bestå av faglig oppdatering spesifikt for eierskap og av generell faglig oppdatering av ny kunnskap og forskning innenfor barnehagefeltet.
- Det bør utvikles materiell knyttet til gjennomføring av samskapingsprosesser mellom ulike nivåer fra styringsnivå til barnenivå.

### 3. Utvikle et nasjonalt selvevalueringsystem

- Selvevalueringen bør ta utgangspunkt i lov om barnehager og Rammeplan for barnehagen.
- Selvevalueringssystemene bør omfatte juridiske eiere, eierrepresentanter og barnehager.
- Det bør utvikles systemer som gjør at foreldres stemmer blir hørt.

### 4. Stille krav om barnehagefaglig kunnskap hos barnehageeiere

- Eiere/representanter for eiere må ha barnehagefaglig kunnskap minst på bachelornivå.

### 5. Tydeliggjøre eieres og eierrepresentanters ansvar og oppgaver

- Offentlige dokumenter med oversikt over eierskapenes forpliktelser bør være lett tilgjengelige.
- Oppgavefordelingen mellom ulike aktører som juridiske eiere, eierrepresentanter, styreere og ansatte bør klargjøres.
- Kommunenes barnehagemyndighets- og barnehageeierrolle bør tydeliggjøres.

### 6. Vurdere mulighetene for strukturelle forbedringer i barnehagene

- Det bør vurderes å innføre normer for pedagog- og personaldekning med utgangspunkt i barnas oppholdstider.
- Det bør vurderes å kompensere for barnehagelærernes planleggingstid med ekstra personale.
- Ordningen med assistenter i barnehager bør utfases, og det bør stilles krav til at stillinger til pedagogiske medarbeidere lyses ut som fagarbeiderstillinger.



# Referanser

- Ammons, D. N. & Roenigk, D. J. (2015). Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 309-335.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/muu014>
- Arfwedson, G. (1985). *School codes and teachers' work: three studies on teacher work contexts* [LiberFörlag/Gleerup]. Malmö.
- Barnett, W. S. (2011). Effectiveness of Early Educational Intervention. *Science*, 333(6045), 975-978.  
<https://doi.org/10.1126/science.1204534>
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2000). *Den samfunnsskapte virkelighet*. Fagbokforlaget.
- Bjørndal, B. & Lieberg, S. (1978). *Nye veier i didaktikken? En innføring i didaktiske emner og begreper*. Aschehoug.
- Bjørru, E., C. Røtnes, Rolf, Måøy, J. & Lunder, T. E. (2021). *Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager 2019* (TF-rapport nr. 621). Telemarksforsking  
<https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/61444f2c297e080c412daa37/1631866676261/Rapport+621.pdf>
- Breimo, J. P. & Røiseland, A. (2021). "Samskaping" i norsk offentlig sektor: Endringer, opportuniste eller symbolpolitikk? *Academic Quarter | Akademisk kvarter*, (23), 36-48.  
<https://doi.org/10.5278/academicquarter.vi23.7027>
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development. Experiments by nature and design*. Harvard University Press.
- Bronfenbrenner, U. & Morris, P. A. (2006). The bioecological model of human development. I R. M. Lerner (Red.), *Handbook of child psychology. Volume one: Theoretical models of human development*. John Wiley & Sons, Inc.
- Børhaug, K. (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget.
- Cadima, J., Nata, G., Barros, S., Coelho, V. & Barata, C. (2020). Literature review on early childhood education and care for children under the age of 3. <https://doi.org/10.1787/a9cef727-en>
- Camilli, G., Vargas, S., Ryan, S. & Barnett, W. S. (2010). Meta-Analysis of the Effects of Early Education Interventions on Cognitive and Social Development. *Teachers College Record*, 112(3), 579-620. <https://doi.org/10.1177/016146811011200303>
- Corsaro, W. A. (2002). *Barndommens sosiologi*. Gyldendal Uddannelse.
- Corsaro, W. A. (2020). Big Ideas from Little People: What Research with Children Contributes to Social Psychology. *Social Psychology Quarterly*, 83(1), 5-25.  
<https://doi.org/10.1177/0190272520906412>
- Dahle, H. F. (2020). *Butikk eller pedagogikk? En studie av store private barnehagekjeder i Norge* [Høgskolen Innlandet]. Lillehammer. <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2711734>
- Engelsen, B. U. (1990). *Kan læring planlegges? Læreplanarbeid - hva, hvordan, hvorfor*. Ad Notam Gyldendal.
- Fenech, M. (2011). An analysis of the conceptualisation of 'quality' in early childhood education and care empirical research: Promoting 'blind spots' as foci for future research. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 12(2), 102-117. <https://doi.org/10.2304/ciec.2011.12.2.102>
- Gjersvik, P., Høye, S. & Flottorp, S. (2022). Benchmarking= normsammenligning. *Tidsskrift for Den norske legeforening*. <https://tidsskriftet.no/2022/05/sprakspalten/benchmarking-normsammenligning>
- Gjerustad, C., Opheim, V., Hjetland, H. N., Rogde, K., Bergene, A. C. & Gulbrandsen, L. (2020). *Trivsel, læring og utvikling i barnehagen: Resultater fra TALIS Starting Strong Survey, Foreldreundersøkelsen i barnehage (FUBA) og BASIL* (10). <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2650397>
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum inquiry: The study of curriculum practice*. McGraw-Hill.

- Gotvassli, K. A. (2020). *Kvalitetsutvikling i barnehagen: Fra vurdering til ny pedagogisk praksis*. Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, L. (2017). Barnehagene er utvokst. <https://www.barnehage.no/forskning-kronikk-nova/barnehagene-er-utvokst/102890>
- Gulbrandsen, L. (2018). Barnehagelærere – Fra mangel til overskudd. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(1-2), 43-55. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-01-02-03>
- Gundem, B. B. (1990). *Læreplanpraksis og læreplanteori: En innføring*. Universitetsforlaget.
- Gunnestad, A. (2014). *Didaktikk for barnehagelærere: En innføring*. Universitetsforlaget.
- Haslip, M. J. & Gullo, D. F. (2018). The Changing Landscape of Early Childhood Education: Implications for Policy and Practice. *Early Childhood Education Journal*, 46(3), 249-264. <https://doi.org/10.1007/s10643-017-0865-7>
- Haug, P. (1991). *Institusjon, tradisjon og profesjon. Sluttrapport frå vurderinga av «Forsøk med pedagogisk tilbod til 6-åringar»*. Volda: Møreforskning.
- Haugset, A. S. (2018). Institusjonelt eiermangfold og et likeverdig barnehagetilbud *Nordisk barnehageforskning*, 17(5), 1-14. <https://doi.org/10.7577/nbf.2410>
- Haugset, A. S. (2019). Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3), 240-254. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-03-05>
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129. <https://doi.org/10.1257/pol.3.2.97>
- Hernes, T. (2016). *Organisering i en verden i bevegelse*. Cappelen Damm akademisk.
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveistrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen*. N. Samfunn. <https://www.udir.no/contentassets/8b54029f9c89429fb080cd86a2d42cd0/implementeringe-n-av-rammeplan-for-barnehagen-underveistrapport-januar-2021.pdf#page29>
- Innst. St. nr. 250. (2002-2003). *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet. [Day care for everyone - economy, variation and freedom of choice]*. Barne- & familiedepartementet. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2002-2003/inns-200203-250.pdf>
- Irgens, E. J. (2021). *Profesjon og organisasjon: En bok for profesjonsutøvere og de som skal lede dem*. Fagbokforlaget.
- Kamberelis, G. & Dimitriadis, G. (2008). Focus groups: Strategic Articulations of Pedagogy, Politics, and Inquiry. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *Collecting and Interpreting Qualitative Materials* (s. 375-402). Sage Publications.
- Kasin, O. & Gulbrandsen, L. (2022). *Barnehagelærere med masterutdanning: Omfang, rekruttering og tilrettelegging i barnehagen* (828364436X). OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/11250/3028033>
- Katz, L. G. (1992). Early childhood programs: Multiple perspectives on quality. *Childhood Education*, 69(2), 66-71. <https://doi.org/10.1080/00094056.1992.10520891>
- Kaurel, J. (2020). Fra inspirasjon til ensretting? 20 år med OECD på barnehageområdet. *Temanotat 2/2020*. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2020/fra-inspirasjon-til-ensretting-20-ar-med-oecd-pa-barnehageområdet/>
- Klev, R. & Levin, M. (2021). *Forandring som praksis. Endring og utvikling som samskapt læring*. (3. utg.). Fagbokforlaget
- Kluczniok, K. & Roßbach, H.-G. (2014). Conceptions of educational quality for kindergartens. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 17(6), 145-158. <https://doi.org/10.1007/s11618-014-0578-2>
- Kunnskapsdepartementet. (2006, 07.05.2022). *Lov om barnehage med forskrifter*. Lovdata. <https://lovdata.no/referanse/hjemmel?dokID=NL/lov/2005-06-17-64>

- Kunnskapsdepartementet. (2017a, 18.08.2021). *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-22-1049>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen--bokmal-pdf.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2022). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023-2025*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/60cb8cea7014464a9cbd22bbb2e3664e/no/pdfs/kompetansestrategi-barnehage.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdbc630c749abb8959/no/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk.
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.).
- Lazzari, A., Picchio, M. & Musatti, T. (2013). Sustaining ECEC quality through continuing professional development: systemic approaches to practitioners' professionalisation in the Italian context. *Early Years*, 33(2), 133-145. <https://doi.org/10.1080/09575146.2012.758087>
- Leach, P., Barnes, J., Malmberg, L.-E., Sylva, K. & Stein, A. (2008). The quality of different types of child care at 10 and 18 months: A comparison between types and factors related to quality. *Early Child Development and Care*, 178(2), 177-209. <https://doi.org/10.1080/03004430600722655>
- Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R. A., Leirset, E. & Gotvassli, K. A. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og kjønn-en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. DMMH, Rapport 2/2017.
- Ludvigsen, S. R. & Lauvås, P. (1999). *Kvalitetsutvikling («kvalitetssikring») ved høgre utdanningsinstitusjoner*. Rapport avgitt til Utvalget for høgre utdanning. Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Lund, Å., Franck, K., Juritsen, L., Paulgård Østmoen, J. & Wilhelmsen, T. (2022). Utbredelse av konsepter i norske barnehager. *Forskning I Pædagogers Profession Og Uddannelse*, 6(1), 92-110. <https://doi.org/10.7146/fppu.v6i1.132317>
- Lunder, T. E. (2019). *En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har framveksten av barnehagekjedene?* (TF-notat 20). Telemarksforskning. <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3454.pdf>
- Løkken, G. (1990). Ettåringers "flirekonsenter" i barnehagen. *Barn*, 8(1), 28-43.
- Løkken, G. (2004). *Toddlerkultur. Om ett- og toåringers sosiale omgang i barnehagen*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Mason, J. (2002). *Qualitative researching* (2nd. utg.). Sage.
- Munthe, E. & See, B. H. (2022). *Å rekruttere og beholde lærere I barnehage og skole. Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapscenter for utdanning. <https://www.uis.no/sites/default/files/2022-08/L%C3%A6rerrekruttering%2013614200%20Rapport%20juli-22.pdf>
- NOU 2001: 16. (2001). *Frihet til mangfold. Om folkehøgskolens rammevilkår*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c4a4ecce67f24c14a2912b6f8349e0d5/no/pdfa/nou200120010016000dddpdfa.pdf>
- NOU 2022: 13. (2022). *Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4845f96e887444c98d7a102f1b00bca1/no/pdfs/nou202220220013000dddpdfs.pdf>

- Nygård, M. (2017). The Norwegian Early Childhood Education and Care institution as a learning arena: autonomy and positioning of the pedagogic recontextualising field with the increase in state control of ECEC content. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 3(3), 230-240. <https://doi.org/10.1080/20020317.2017.1297017>
- Os, E. (1992). Tendenser innenfor læreplanfeltet relatert til utviklingen av en innholdsplan for barnehager. I B. U. Engelsen, B. B. Gundem & B. Karseth (Red.), *Verdier - Vekst - Video. Mangfold i møtet mellom lærer og lærerplan* (s. 103-160). Universitetet i Oslo. Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Os, E., Myrvold, T., Danielsen, O. A., Hernes, L. & Winger, N. (2021). *Håndtering og konsekvenser av koronautbruddet for barn og barnehager*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/handtering-og-konsekvenser-av-koronautbruddet-for-barn-og-barnehager/>
- Oslo kommune. (2023). *Kontaktinformasjon til barnehageadministrasjonen*. <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kontakt-barnehageadministrasjonen/#gref>
- Pedersen, C. S., Dahler-Larsen, P., Andersen, V. N. & Hansen, K. M. (2003). *Selvevalueringens hvide sejl*. Syddansk Universitetsforlag.
- Peeters, J. & Vandekerckhove, A. (2015). A meeting place for policy-makers and researchers: the Transatlantic Forum on Inclusive Early Years. *International Journal of Early Years Education*, 23(3), 329-337. <https://doi.org/10.1080/09669760.2015.1074554>
- Pol, O., Bridgman, T. & Cummings, S. (2022). The forgotten 'immortalizer': Recovering William H Whyte as the founder and future of groupthink research. *Human Relations*, 75(8), 1615-1641. <https://doi.org/10.1177/00187267211070680>
- Poli, R. (2017). *Introduction to anticipation studies*. Springer.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 51-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Schang, L., Blotenberg, I. & Boywitt, D. (2021). What makes a good quality indicator set? A systematic review of criteria. *International Journal for Quality in Health Care*, 33(3). <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzab107>
- Seland, M. (2020). *Når evidens møter praksis. En studie av programbasert arbeid med sosial kompetanse i barnehagen* Fagbokforlaget.
- Sheridan, S. (2016). Ett intersubjektivt perspektiv på pedagogisk kvalitet relatert til centrala kvalitetsfaktorer i förskolan. *Paideia*, (12), 29-38. <https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/127916>
- Sheridan, S. & Pramling Samuelsson, I. (2013). Preschool a source for young children's learning and well-being. *International Journal of Early Years Education*, 21(2-3), 207-222. <https://doi.org/10.1080/09669760.2013.832948>
- Skagen, K. (2013). *I veiledningens landskap* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Smithson, J. (2000). Using and analysing focus groups: Limitations and possibilities. *International Journal of Social Research Methodology*, 3(2), 103-119. <https://doi.org/10.1080/136455700405172>
- Solbrekke, T. D. & Fremstad, E. (2018). Universitets-og høgskolepedagogers profesjonelle ansvar. *Uniped*, 41(3), 229-245. <https://doi.org/10.18261/issn.1893-8981-2018-03-05>
- Solbrekke, T. D. & Østrem, S. (2011). Profesjonsutøvelse mellom profesjonelt ansvar og regnskapsplikt. *Nordic Studies in Education*, 31, 194 - 209.
- St. meld. nr. 41. (2008-2009). *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet.
- STAMI. (2023). *Fakta om arbeidsmiljøet i barnehage og skolefritidsordning*. <https://noa.stami.no/helse-og-fravaer/legemeldt-sykefravaer/>
- Säljö, R. (2001). *Læring i praksis: Et sosiokulturelt perspektiv*. Cappelen akademisk forlag.

- Saari, E., Lehtonen, M. & Toivonen, M. (2015). Making bottom-up and top-down processes meet in public innovation. *The Service Industries Journal*, 35(6), 325-344.  
<https://doi.org/10.1080/02642069.2015.1003369>
- Trætteberg, H. S. & Fladmoe, A. (2020). Quality Differences of Public, For-Profit and Nonprofit Providers in Scandinavian Welfare? User Satisfaction in Kindergartens. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(1), 153-167.  
<https://doi.org/10.1007/s11266-019-00169-6>
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. [Framework Plan for Kindergartens]*. Hentet 24.04.2017 fra  
<https://lovdata.no/static/lovtidend/ltavd1/2017/sf-20170424-0487.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2021a). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*.  
file:///C:/Users/os/Downloads/Kommunens%20rolle%20som%20barnehagemyndighet-1.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2021b). *Krav om internkontroll*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/krav-om-internkontroll/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023a, 01.07.2023). *Fakta om barnehager 2022*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/fakta-om-barnehager-2022/status-normer/#bemanningsnormen>
- Utdanningsdirektoratet. (2023b). *Påstander fra ståstedsanalysen for barnehage*.  
<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/stastedsanalyse/stastedsanalysen-for-barnehage/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023c, 02.07.2023). *Statistikk barnehage 2022*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage>
- Utdanningsdirektoratet. (2023d). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring/>
- Vygotsky, L. S. (1986). *Thought and language*.
- Walker, D. F. (1971). A Naturalistic Model for Curriculum Development. *The School Review*, 80(1), 51-65. <https://doi.org/10.1086/443014>
- Yates, N., Gough, S. & Brazil, V. (2022). Self-assessment: With all its limitations, why are we still measuring and teaching it? Lessons from a scoping review. *Medical Teacher*, 44(11), 1296-1302. <https://doi.org/10.1080/0142159X.2022.2093704>
- Østrem, S., Bjar, H., Føkser, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S. & Tholin, K. R. (2009). *Alle teller mer: En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Høgskolen i Vestfold.





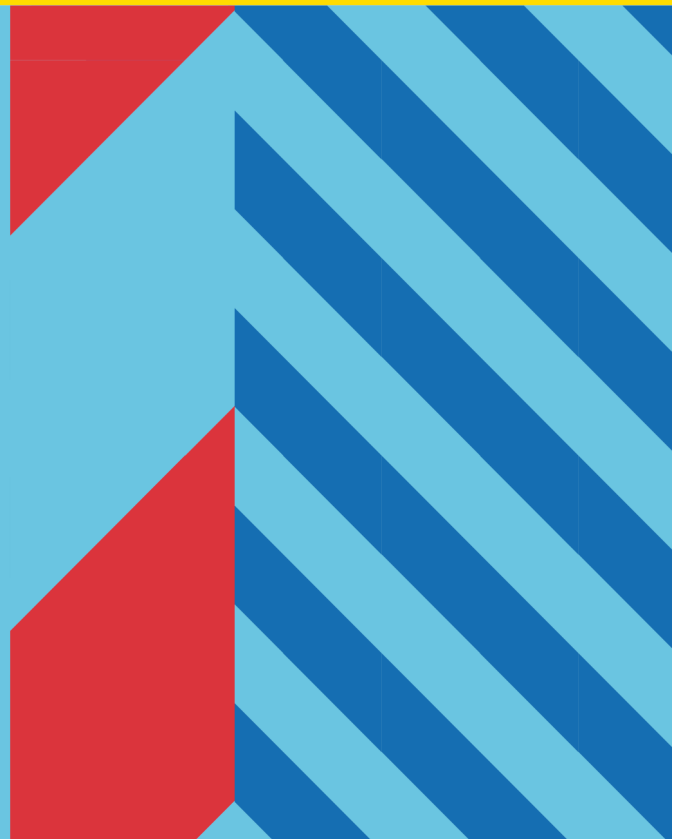






**OSLOMET**

**OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY**  
STORBYUNIVERSITETET



# VEDLEGG 1

## VEILEDNINGSRAPPORT FRA OSLOMET

### Innledning

I denne rapporten vil vi redegjøre for struktur, metode, strategi og gjennomføring av eierveiledning for deltakere tilknyttet delprosjekt 2 ved OsloMet. Vi har gjennom dette prosjektet kommet tett på eierrepresentanter som har vært villige til å åpne opp, dele og gi oss innsyn i sitt arbeid og sine utfordringer. Over tid har vi blitt en gruppe som samarbeider godt og som har delt erfaringer og utvekslet kunnskap om den komplekse rollen eierrepresentantene har. Vi vil si mer om forholdet eier og eierrepresentant i rapporten, men vi har gjennom hele prosjektet hatt diskusjoner om disse rollene ettersom det ligger ulik makt, myndighet og representasjon på disse nivåene.

Mangfoldet av eiere og eierrepresentanter er stort og barnehagene som organisasjoner komplekse. Å komme frem til en forståelse av hva et indikator- eller kriteriesett ville bety og innebære var en samtale som var komplisert og ble mer krevende da oppdragsgiver på et tidspunkt ga uttrykk for at det var usikkert om det var ønskelig å lage indikatorer/kriterier. Vi skriver likevel frem noen forslag til krav, oppfølging og "veivisere" for eiere og eierrepresentanter som har fremkommet som viktige momenter i dialogene vi har hatt med deltakerne i gruppen gjennom prosjektperioden. Disse er alle koblet til utvikling av kvalitet på ulike nivå i den enkelte organisasjon og for å i større grad forplikte eier til å øke sin kunnskap og kompetanse om ansvaret som ligger i "barnehageeieing".

Eierrepresentantene melder alle om en form for ensomhet i rollen. Dette fremtrer på ulike måter, men opplevelsen av å stå alene med et stort ansvar er gjennomgående. At flere juridiske eiere mangler barnehagefaglig kompetanse, og i en del tilfeller i liten grad prioriterer barnehage, gjør rollen som eierrepresentant krevende. Samtidig er stor grad av autonomi noe alle fremhever som viktig og som gjør arbeidet meningsfullt.

I dette ulendte landskapet forsøker vi å manøvrere oss frem til noen konkrete forslag som kan tas med videre i arbeidet med å forplikte eiere på kvalitets- og kompetansearbeid i barnehagene.

Vi vil rette en stor takk til alle deltakerne i OsloMet gruppen, uten dere hadde dette prosjektet ikke blitt noe av.

Oslo 22. juni 2023

Camilla Skredderstuen Stolpe

Elisabeth Førde

Hege Katrine Løberg

## Infrastruktur og rammefaktorer rundt veiledninger

Delprosjekt 2, veiledning av barnehageeiere, har gått over ca. 1,5 år, fra høsten 2021 til våren 2023. Det ble forkortet grunnet UDIRs nye frist for prosjektet. I denne delen av prosjektet har vi hatt både fysiske og digitale samlinger, møter og veiledninger. Det har vært både felles og individuelle arenaer for interaksjon og samhandling. Over tid har gruppen fremstått som et nettverk der diskusjon, refleksjon og samarbeid på tvers har vokst frem.

Første møtet med deltakerne var i oktober 2021 på en felles samling på Gardermoen. Ved prosjektets oppstart høsten 2021 hadde veileder ved OsloMet 12 tildelte samarbeid med ulike eiere. Det har vært noe frafall og endring slik at gruppen som utgjør kjernen i del 2 av prosjektet har bestått av 10 eierrepresentanter fra kommunene X, Y, Z, Æ, Ø, Å og A som representerer fylkene A, B, C og D. Barnehageeierne som er representert består av kommunale og private barnehager, store og små enheter. Vi har med barnehagekjeder, foreldreide barnehager og enkeltstående barnehager.

Det første møtet vi hadde med deltakerne var på en felles samling for hele prosjektet på Gardermoen i september 2021. Her etablerte vi kontakt, forståelse for prosjektet og diskuterte hvordan vi skulle jobbe sammen for at dette skulle være meningsfullt for alle å jobbe med. I november 2021 reiste to av veilederne ut og møtte de enkelte deltakere på deres arbeidsplass. Dette for å få et innblikk i hverdagen og bli kjent med deltakerne på en annen måte enn om de hadde møtt opp ved OsloMet.

Det har vært 5 felles møter med gruppen i perioden, hvert semester har vi hatt 1-2 digitale eller fysiske møter. Første møtet var høsten 2021 og siste møtet tidlig våren 2023. Vi hadde planlagt et felles, fysisk heldagsmøte i OsloMet gruppen i mai 2023, men dette utgår grunnet fremskyndet frist for avslutning av prosjektet.

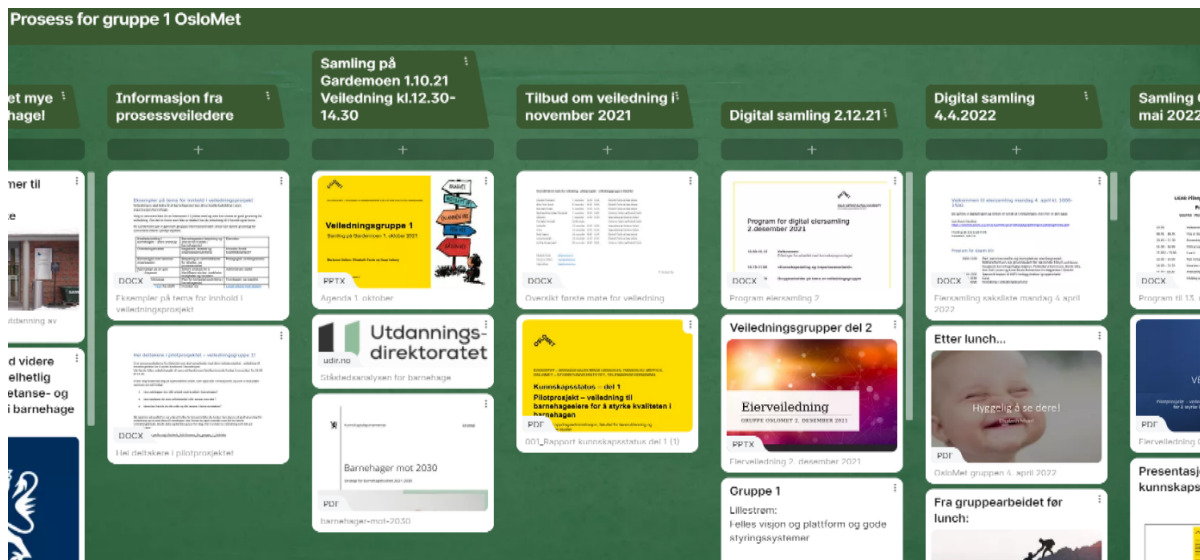
Vi har i løpet av delprosjektperioden tilbudt 5 individuelle veiledninger med hver enkelt deltaker. Disse har foregått digitalt. Det har også vært momenter av felles veiledning på de 3 felles møtedagene vi har hatt på OsloMet. I tillegg har vi hatt ½ dager med OsloMet gruppen når det har vært felles prosjektsamlinger med alle deltakerne på landsbasis.

Gruppen i delprosjekt 2 som består av deltakende eierrepresentanter og veileder fra OsloMet omtales videre som OsloMet gruppen.

OsloMet har hatt tre veiledere med i prosessen, to som har fulgt deltakerne i delprosjekt 2 fra starten høsten 2021 og en veileder har vært med fra høsten 2022. Vi har jobbet som et team, møtt deltakerne sammen på felles møter og i stor grad vært to og to veiledere til individuelle veiledninger. Gruppen har gitt uttrykk for at de opplever oss som et fellesskap og nettverk for deling av tanker rundt utfordringer, muligheter og ideer til hvordan eiers rolle kan tydeliggjøres. Veilederne fra OsloMet har vært en aktiv part i nettverket. Veien har blitt til sammen og gruppeprosessen for å undersøke oppdraget med indikatorer/kriterier og nettverk for erfaringsutveksling har vært et felles ansvar for alle som har deltatt i OsloMet gruppen.

Oslo Met gruppen har opprettet en Padlet for deling av informasjon og relevante dokumenter. Der er det også lagt inn ulike oppgaver, planer, presentasjoner, referat m.m.

Fig. 1 Padlet for OsloMet gruppen



## Eier og eierrepresentant

I fellesskap har vi kommet frem til at vi i liten grad har vært i direkte dialog med eiere, det er eierrepresentanter vi har jobbet sammen med. Vi mener likevel dette svarer på oppdraget fra UDIR, ettersom alle eiere som er representert i denne gruppen har gitt et delegert ansvar til eierrepresentanten.

## Rolleavklaring mellom juridisk eier og eierrepresentant

OsloMet gruppens arbeid i delprosjekt 2 har tydeliggjort et behov for rolleavklaring mellom juridisk eier og eierrepresentant. Rammeplan for barnehager kapittel 2 (2017, s.15) sier at *“Barnehageeieren har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet”*. Videre står det at *“Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring»* (Rammeplan for barnehagen, s. 16) *«Barnehageeieren kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold, jf. Barnehageloven § 2 åttende ledd. Barnehageeierens lokale tilpasning bør fremgå av barnehagens vedtekter”* (Rammeplanen, s. 15-16)

Vi har i flere runder stilt oss spørsmålet, hvem og hva er det som er en eier? Gruppen har ikke kommet frem til en avklaring eller felles forståelse rundt dette, til det er organiseringen av barnehagefeltet for differensiert og den enkeltes opplevelse av «sin» eier og egen rolle for ulik.

## Juridisk eier

Å invitere direktøren for en barnehagekjede, bydelsdirektøren i en Oslobydel, kommunaldirektører, politikere fra kommunestyret eller styrelederen i en foreldreid barnehage ville muligens gjort at vi fikk tak i den juridiske eieren. Men, dette er representanter som i mindre grad enn eierrepresentanter kjenner barnehagen som organisasjon, har kunnskap om rammefaktorer og lovverk og den daglige driften.

## Eierrepresentant

Gjennom dette prosjektet ser vi at eierrepresentanter kan være personer med ulike roller knyttet til barnehagene. Styrer, kommunalsjef barnehage, daglig leder osv. har alle fått delegert ansvar for å oppfylle Rammeplanens kapittel 2 (s.16). Har det noe å si for eiers ansvar og oppfølging for barnehagenes kvalitet?

Lovverket buker konsekvent barnehageeier. Prosjektet viser at det kan være et behov for skille mellom disse. I vår gruppe fremgår det at flere av eierrepresentantene både leder det pedagogiske arbeidet og utøver eierskapet i barnehage(e). Noen av dem er ledere i store organisasjoner, de har eiere «over» seg og et stort personalspenn «under» seg.

## Gjennomføring av veiledningsmøtene

Fra oppstart høsten 2021 har vi gjennomført 5 individuelle veiledninger med hver av eierrepresentantene og hatt 5 felles møter med hele OsloMet gruppen. Vi har også gjennomført veiledning i gruppe som en del av de felles prosjektmøtene der deltakere fra hele landet har vært med.

Tilbakemeldinger fra eierrepresentantene er at felles møteplasser i prosjektgruppen har vært meningsfulle. Flere understreker også at individuell veiledningsstøtte fra UH har vært av stor betydning for gjennomføring av eget prosjekt.

## Grunnleggende trekk ved veiledningsstrategien i OsloMet gruppen

Valg av strategi for veiledningsforløpene i OsloMet gruppa tok utgangspunkt i undersøkelse av praksis ved handling. Veiledningsteamet fra OsloMet har bygget på et sosiokulturelt læringssyn, samt en forståelse av at gjennomføring av praktisk handling er en viktig kilde til kunnskap når man skal drive refleksjon over, og analyse av, kvalitet- og kompetansearbeid i egen organisasjon. Vi så veiledning som en undersøkelse av det ideelt tenkte i møte med det praktisk mulige.

Strategien er bygget opp rundt beskrivelser i oppdraget. Sentralt i vår fortolkning stod tre punkt:

- Støtte til styrking av barnehageeierrollen. Veiledningen skal bidra til at barnehageeiere strykes i å drive kvalitets- og kompetanseutviklingsarbeid i egen organisasjon/barnehage
- Gruppefelleskapet skal søke å utvikle ny kunnskap og forståelse
- Undersøke hvordan et indikator-/kriteriesett som gruppen har nytte av kunne se ut



Mål for veiledningen har også vært kunnskapsdeling med formål å bygge ny forståelse/kunnskap i prosjektgruppen ved å undersøke strukturer og muligheter i egen organisasjon.

Det var sentralt for vår veiledningsstrategi at kvalitetsutviklingsarbeidet som ble gjort i de individuelle prosessene var viktig og nødvendig for eierrepresentanten. Det var vesentlig at vi fikk en felles forståelse av at det var prosessen, ikke resultatene, som var gjenstand for veiledningen.

Eierrepresentantene satt med betydelig kunnskap, kompetanse og oversikt over egen virksomhet. I de individuelle prosessene skulle vårt bidrag være å bistå i undersøkelse av egen rolle og intensjon i møte med praksishverdagen. Samtalene i de individuelle veiledningene kretset rundt forutsetninger og mulighetsrom for handling i egen organisasjon.

Opplegget var en strategi hvor to løp, individuell veiledning og gruppeveiledning, gjennom gjensidig påvirkning og kunnskapsbygging ville munne ut i innspill til et indikator-/kriteriesett. Undersøkelse av kunnskap er en ikke forutsigbar prosess og krever en åpen og foranderlig strategi. Midtveis i veiledningsperioden endret UDIR målet for prosjektet, og det var ikke lenger tydelig at det var å utarbeide indikatorer eller kriterier. Denne endringen krevde noe bearbeidelse på gruppenivå.

## Metoder i veiledningen

### Innblikk i eierrepresentantenes forståelse og hverdag

Kompleksitet og ulikhet er gjennomgangstonen når vi beskriver eierforhold. Vi valgte å gå fra det generelle til det spesifikke. I den innledende fasen av gruppeveiledningen brukte vi tabellen i tilbudet om mulig innhold (s.19). Eierrepresentantene valgte kategorier som interesserte dem, og disse kategoriene ble brukt ved gruppeinndelinger i starten av prosessen. Gruppesamtalene rundt begrepsavklaringer og begrepsforståelser gav gjensidig informasjon om den enkelte deltakers perspektiver.

Underveis ble de generelle begrepene i tabellen konkretisert gjennom samtalene, både i de enkelte prosjektene, og i samtaler om indikator-/kriteriesett, som OsloMet gruppen forstod som sitt felles oppdrag. Da overtok det kontekstspesifikke, og ga mening til ord som rolle, strukturer, arbeidsform, ledelse, organisatorisk tilhørighet, ansvarsområde, samarbeid, implementering av ulike program, HMS og digital kompetanse.

Tidlig i veiledningene brukte vi tid på hva som skiller ledelse av barnehagen og "barnehageeiing" ettersom mange av eierrepresentantene har ansvar for begge områdene på flere nivåer. Disse samtalen var av betydning for å forstå kompleksiteten i en eierrepresentants oppgave.

Kvalitetsutvikling i barnehagen – aktivt eierskap	Barnehageeiers betydning og ansvar for kvalitet i barnehagen(e)	Eierrollen
Orienteringskvalitet	Regelverk, ledelse og organisasjonsutvikling	Hvordan forstå kvalitetsbegrepet?
Barnehagen som lærende organisasjon	Betydning av rammefaktorer for struktur- og prosesskvalitet	Pedagogisk utviklingsarbeid
Kjennetegn på en god barnehageeier	SWOT-analyse for å identifisere styrker, svakheter, muligheter og «trusler»	Administrativ støtte
Lærende fellesskap	Plan for kompetanseutvikling i barnehagen(e)	Hverdagsliv og logistikk
<a href="#">Ståstedsanalysen</a> fra UDIR	Hvordan eie kvalitetsutvikling?	<a href="#">Lokalt arbeid med ekstern vurdering</a> fra UDIR
Struktur-, prosess- og resultat-kvalitet?	Livskvalitet i barnehagen	<a href="#">Kom i gang</a> fra UDIR

Tabell fra OsloMet tilbud sendt UDIR, s.19

## Individuell veiledning: Bevisstgjøringsprosesser gjennom fortellinger om hverdagen

Eierrepresentantene i gruppa arbeidet under helt ulike vilkår. Som et ledd i veiledningsstrategien oppsøkte vi alle på «hjemmebane» for å få et glimt inn i deres hverdag. Det ble gjennomført en 1,5 timers lang semistrukturert samtale som et livsformsintervju (Haavind, 2019):

- Hvordan ser din hverdag ut?
- Hvem er dine samarbeidspartnere?

Samtalen ble tatt opp og transkribert i etterkant, noe som var avtalt på forhånd og samtykke innhentet.

Vi prøvde ut en tilnærming vi kan beskrive som institusjonell etnografi. Institusjonell etnografi undersøker synspunktet til et sjikt i en organisasjon, og kan fortelle noe om forståelse sett fra dette perspektivet (Widerberg, 2017). Den enkelte eierrepresentant er situert i hverdagen i sin organisasjon, med sine strukturer, organisasjonskart og linjer, og med sine forventninger til disse. Målet med startsamtalet var å få innblikk i den enkeltes perspektiv og samtalen kretset rundt, mulighetsrom, utfordringer, organisasjonsstrukturer, ønsker og begrensninger.

Vår rolle i denne fasen var å bidra til deltakernes undersøkelse og bevisstgjøring. Fasen ga veilederteamet oversikt over mangfoldet av organisasjonsformer og variasjonen i utfordringer barnehagene står i. Gjennom disse samtalen sirklet eierrepresentantene inn et egnet prosjektområde for kompetanseheving for å skape kvalitetsutvikling i organisasjonen. Både pågående prosjekter og prosjekter som var planlagt, men ikke iverksatt, ble valgt. Eierrepresentantene laget en plan for implementering, som var realistiske under normale omstendigheter, men arbeidsforholdene under korona var ekstraordinære og dette påvirket noen av prosessene.

Arbeidsfasen fulgte den enkeltes behov. Temaspredningen i de individuelle veiledningene var stor, det var prosjekter innen HMS, pedagogisk arbeid, kompetansepakker fra UDIR m.m. Det var likevel

noe felles for eierrepresentantene; ansvar for ledelse av det enkelte prosjekt stod sentralt i alles rolleforståelse. Denne ledelsen antok ulike former:

- Personalledelse: hvordan fasiliteters kompetanseheving?
- Pedagogisk ledelse: hvordan lede lærende organisasjoner?
- Administrativ ledelse: hvordan sikre administrasjon?
- Økonomisk ledelse: hvordan forvalte tilgjengelige ressurser?

De individuelle prosessene i prosjektet ble avsluttet litt brått da prosjekttiden ble kortet ned med et halvt år.

## Gruppeveiledning: Erfaringsutveksling med formål å bygge, utvikle og konsolidere kunnskap.

Vi møtte gruppen på to ulike måter, enten i etterkant av felles møte med alle deltakere nasjonalt eller egne gruppemøter for OsloMet gruppen.

Møtene ble gjennomført med noe input fra veiledningsteamet om dagens tema, men i hovedsak som gruppe- og plenumssamtaler. Vi delte gruppene på ulike måter på disse møtene, for eksempel etter størrelse på organisasjonene de representerte eller etter hva de var interessert i å utvikle i egen organisasjon.

Forholdet til juridisk eier var et gjennomgående tema både i individ og gruppeveiledningene. Disse kretset rundt

- Fasilitering av kvalitet: økonomi, kompetanse og bygningsmasse
- Tilbakemeldingssløyer: hva når fram til juridisk eier og hva er juridisk eier interessert i
- Juridisk eiers kapasitet, tid og tillit
- Juridisk eiers involvering i kompetanseutvikling, veiledning nettverk og struktur

## Resultater

### Eierrollen er kompleks

I både individuelle- og gruppeveiledning har det kommet frem at eierrollen er kompleks, mangesidig og under stadig utvikling. Børhaug (2021) beskriver “dei mangfaldige eigarane” og vektlegger da blant annet størrelsen på barnehagene, eierform og motivasjon for å drive barnehagevirksomhet (s.49). Eier har et overordnet juridisk ansvar for å drive i samsvar med lover og regler, samt at eier står juridisk ansvarlig for kvaliteten (Utdanningsdirektoratet, 2017). Det er mange som kan være en slik juridisk person, som for eksempel et kommunestyre, en frivillig organisasjon, en stiftelse eller et aksjeselskap (Børhaug, 2021, s. 52). Denne kompleksiteten gjenspeiles i OsloMet gruppen ved at det er stor variasjon både når det kommer til størrelse, organisering og eierform.

I tillegg viser utvalget av eierrepresentanter i OsloMet gruppen et variert spekter i hvor i organisasjonen de er plassert, både fysisk og administrativ. Noen av dem er tett på, mens andre er mer distansert. Fysisk og administrativ nærhet speiler ikke nødvendigvis grad av involvering hos eiere i OsloMet gruppen og ingen funn i våre veiledninger viser at det ene er bedre enn det andre. Involvering hos eierrepresentant er bestemt av oppdrag, stillingsbeskrivelse og personlig egnethet,

ikke nærhet til organisasjonen. Det er begrenset internasjonal forskning på barnehageeiers rolle i endringsprosesser (Ertevåg og Roland, 2013, s. 150), men tendenser i forskningen som er gjort, indikerer at barnehageeieren kan ha avgjørende innvirkning på resultater av endringsprosesser (Lundestad og Slåtten, 2022, s. 53). Dette sammenfaller med funn i OsloMet gruppen nettopp ved at eiers involvering og støtte til eierrepresentanten kan være viktig ved utviklingsarbeid og prosesser med tanke på kvalitetsutvikling i barnehagen som organisasjon.

*“Det er nytt for meg å tenke eier!”*, uttrykte en av eierrepresentantene under en individuell veiledning. Hun setter ord på at hun i arbeidet som styrer i barnehagen har det administrative og faglige ansvaret, men at hun ikke har vært bevisst at hun representerer juridisk eier i så stor grad. Rammeplanen forutsetter at eier vektlegger styreres og pedagogiske lederes faglige vurderinger, noe som betyr at kvalitetsutviklingen må foregå i et samarbeid mellom eier og det pedagogiske personalet (KD, 2017). Flere av eierrepresentantene har i løpet av prosjektet fått en større bevissthet rundt sin rolle og flere har gått i dialog med sin juridiske eier om rollene. Flere uttrykker at det er en spenning mellom eier som rettssubjekt og eierrepresentant med delegert ansvar og myndighet. Hvem eller hva er juridisk eier? Hva innebærer rollen som eierrepresentant? Hvilke formelle oppgaver knyttes til de to ulike rollene? Hvem er ansvarlig for å styrke kvaliteten i barnehagen? Spørsmålene rundt dette faller sammen med regjeringens helhetlige gjennomgang av kvalitet i barnehagen hvor de vil støtte barnehagene, barnehageeiere og kommunene som barnehagemyndighet i arbeidet med kvalitetsutvikling (KD, 2022).

## Individuell veiledning eller gruppeveiledning; prosess er viktig for å styrke kvaliteten

Et tydelig resultat av dette prosjektet er at eierrepresentantene ser nytten av, og behovet for, veiledning og det å arbeide i prosess. Det varierte imidlertid om det var individuell veiledning eller gruppeveiledning de opplevde som mest nyttig. Noen var opptatt av å være en del av et fellesskap, noen ville helst ha individuell veiledning og noen eierrepresentanter foretrakk begge deler. Eierrepresentantene var generelt veldig positive til å delta i nettverk, og så en verdi i å kunne reflektere sammen andre med det samme ansvaret og utfordringer som en selv står i. Samtidig så eierrepresentantene en verdi i å få individuell veiledning med fokus på utfordringer, prosesser og arbeidsoppgaver i egen organisasjon.

Eierrepresentantenes opplevelse av å delta på gruppeveiledning var positiv ved at de:

- Fikk jobbe målrettet med kvalitetsarbeid
- Fikk en bedre forståelse av likheter og ulikheter i eierrollen i møte med andre eierrepresentanter
- Fikk et større helhetlig syn på barnehage Norge
- Opplevde det som givende å møte og reflektere sammen med andre eierrepresentanter
- Lærte mye av de andre ved å være i dialog og gjennom refleksjon over ulike tema
- Godt å være en del av UH- sektoren
- Godt å oppleve at alle eiere er like mye verdt, uavhengig av organisasjonsform
- Fikk være i utvikling og prosess

Eierrepresentantene opplevde det som mindre fruktbart med gruppeveiledning ved at de:

- Så gruppen som for differensiert og dermed fikk mindre faglig utbytte
- Opplevde usikkerhet rundt resultatet av prosjektet *“Et litt vinglete prosjekt som det er vanskelig å få tak i”*

Eierrepresentantenes opplevelse av individuell veiledning:

- Ført til bevissthet og refleksjon
- Godt å samarbeide med et fagmiljø
- Ga trygghet i å gå ut og gjøre arbeidet
- Fikk definert ut et prosjekt som vi har fått prioritert frem
- Jobbet faglig utviklende og ikke bare administrativt
- Fikk dårlig samvittighet av å ikke fått jobbet med utviklingsarbeidet på grunn av for mange prosjekter
- Fint å stoppe opp og få veiledning
- Nyttig at det er veiledning på eiernivå
- Fikk kraft til å sette i gang med å utvikle barnehagen som en lærende organisasjon
- Å få veiledning som ny leder var godt og det har gjort meg til en stødigere leder

Med tanke på hvem som skulle ha ansvar for veiledning av eierrepresentanter, dersom slik veiledning blir satt i system, kom det frem ulike forslag. Flertallet ønsket ansatte fra UH- sektoren, fordi de opplevde nærheten til utdanningsinstitusjonen som en viktig brikke for utvikling av helhet og kvalitet i barnehagen gjennom dette prosjektet. Et annet konkret forslag var å benytte barnehagelærere med videreutdanning i veiledning. Bakgrunnen for dette er at de har kompetanse innen veiledning og en større nærhet til UH-sektoren ved at de har tatt videreutdanning.

## Autonomi i eierrepresentantrollen

Gjennom hele prosessen har viktigheten av å bevare autonomien i eierrepresentantrollen vært et vesentlig moment for deltakerne. I et av de innledende intervjuene høsten 2021 ble det sagt at:

*“Vi er veldig opptatt av at det er vi som barnehageeiere sammen med våre styrere som skal definere behov ... vi fikk presentert en kompetansekatalog for barnehagene ... og da måtte jeg virkelig gå noen runder med meg selv for der var det kurs som jeg tenkte: Er det dette vi står for? Er det dette vi vil at barnehagene våre skal jobbe med?”*

Det er viktig for eierrepresentantene å drive gode barnehager med særpreg og mulighet for lokale tilpasninger. Spesielt tydelig ble det da vi reflekterte over utviklingen av et mulig indikator-/kriteriesett som en del av dette oppdraget. I konkurransegrunnlaget står det at «... skal det utarbeides et indikatorsett/kriteriesett for å identifisere barnehageeiere som har utfordringer med sin barnehagekvalitet og har behov for ekstern veiledning og støtte» (Konkurransegrunnlag UDIR 2020, s. 4). Eierrepresentantene var opptatt av å ha stor frihet innenfor rammene av styringsdokumenter og lover. Dette syntes å gjelde frihet både innenfor struktur og pedagogikk. De reflekterte rundt om de kunne miste deler av sin autonomi, dersom et indikator-/kriteriesett ble for detaljert og styrende, samtidig som de så fordeler ved å ha felles rammer for økt kvalitet og sosial utjevning for hele sektoren. Børhaug (2021, s. 119) beskriver det som den strategiske utviklingsagenten og kapasitetsbyggeren som legger opp til nettverks- og prosjektledelse lokalt i motsetning til den standardiserte eieren med fokus på profesjonell hierarkisering. Eiernes behov for autonomi er i tråd med det som står i oppdraget om indikator-/kriteriesett. *“Det er viktig at indikatorer/kriterier ikke blir en ren teknisk sak, men indikatorer/kriterier som kan brukes som selvreguleringsverktøy, noe som kan bidra til selvstendig refleksjon over egen ledelse, og hvordan det kan skape gode prosesser i barnehagene slik at organisasjonen og personalet utvikler sin kompetanse og glød”* (OsloMet tilbud til UDIR 2021, s. 21).

Refleksjonen gikk også på om barnehageeier allerede har indikatorer nok til å manøvrere rollen, via for eksempel Rammeplanen for barnehagen (KD, 2017) og UDIRs tidligere ståstedsanalyse for barnehager. Eierrepresentanter i OsloMet gruppen vurderer at indikatorer-/kriteriesett ikke er hensiktsmessig, men har forslag til utforming av støttemateriell for eiere.

## Støttemateriell for eiere

Eierrepresentantene var tydelige på at en form for støttemateriell for å arbeide for økt kvalitet i barnehagen er å være i prosess, enten ved individuell veiledning eller gruppeveiledning. Vi hadde flere refleksjonsrunder på om det er mulig å måle kvalitet i barnehagen eller som en uttrykte det "Hvordan måler vi barnas glede? Teller vi smil?" I alle forslag til former for støttemateriell var det fokus på behov for både juridisk- og faglig støtte.

OsloMet gruppen ser ikke at det finnes eksisterende strukturer, systemer eller rapporteringskanaler der man kan hente informasjon for å identifisere barnehageeieres kompetanse. I OsloMet gruppen kom det frem flere konkrete forslag til støttemateriell som kan hjelpe juridisk eier og eierrepresentant til å forstå og utvikle sine roller.

Liste med forslag til støttemateriell:

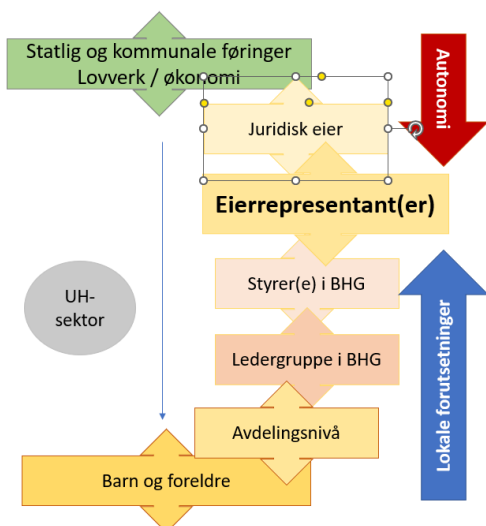
- Krav til skolering eller kompetansehevingspakke, noe som forplikter eier til å sette seg inn i lovverk og regler og øker nivået i barnehager på landsbasis
- Nettside, for både eier og eierrepresentant. Forpliktene «kurs» som må tas for å eie barnehage.
- Håndbok
- Barnehageeiers verktøykasse
- Eierrepresentants verktøykasse
- Veiledning individuelt og/eller som gruppeveiledning

Drift av nettside og ulike kurs ønsket deltakerne at UDIR skulle stå ansvarlig for. Det var også et forslag om at et barnehageeierkurs kunne utformes som nåværende kompetansepakker hos UDIR. Kommunen som barnehagemyndighet skulle stå for kontroll av gjennomførte «kurs» for barnehageeiere.

## Avslutning

Hva ønsker eiere i Oslogruppen at dette prosjektet skal bidra med?

- Bedre hverdag for barna
- Jevnt høyt kvalitativt nivå i alle barnehager
- Rolleforståelse blant eiere
- Robuste barn
- Ryddighet og systematikk i sektoren
- Eiers kunnskap om kvalitet: Hvordan vet vi at det vi gjør virker positivt på barna?
- Barnehagen som en lærende organisasjon



Figuren viser kompleksiteten av aktører i barnehagen og tydeliggjør juridisk eier som øverste nivå og viser eierrepresentantens posisjon.

Autonomi og lokal tilpasning er viktig for alle ledd i organisasjonene.

Det er på avdelingsnivå at kvaliteten i arbeidet som utføres i barnehagen møter barn og foreldre.

Figuren er utformet i samarbeid med OsloMet gruppen og synliggjør og oppsummerer eierrepresentantenes posisjon i kvalitets- og kompetansearbeidet i barnehagene.

Hvordan aktivere eier som aktiv deltaker? Ulike strukturer gir stor variasjon av kjennskap og nærhet til barnehagedriften. Øke forståelsen for barnehagen som organisasjon, eksempler fra kommunale og private, små og store.

## Oppsummering

### Hvem er ansvarlig for å styrke kvaliteten i barnehagen?

Barnehageloven slår fast at det er juridisk barnehageeier som har ansvaret for at organisasjonen og den enkelte barnehage driftes iht. gjeldende lover og forskrifter samt at internkontroll for å sikre dette er på plass. (Barnehageloven, 2023, §7 og §9).

Denne veiledningsprosessen har vist at barnehageeiere i stor grad overlater kvalitets- og kompetansearbeidet til eierrepresentanten. Det er store ulikheter på hvor tett på eier er organisasjonen, hvilke økonomiske rammer og faglige ressurser som stilles til rådighet for eierrepresentanten som påvirker ulike deler av utviklingsarbeidet som foregår i barnehagen.

Funnene viser at eierrepresentantene opplever særlig tre tendenser som viktig for å støtte dem i arbeidet med å utvikle kvalitet i barnehagen. Det første er at eier- og eierrepresentantrollen er kompleks, det andre er veiledning der gruppesamtaler og prosess er styrkende for kvaliteten og det siste funnet er at eierrepresentantene er opptatt av å beholde autonomi i sin rolle.

Hvor langt det er mellom leddene i organisasjonen som tar avgjørelser er også varierende, både hvor eiere og eierrepresentanter er plassert. Dette kan innvirke på hvor godt eier kjenner det daglige arbeidet i barnehagene og hvor stor innflytelse de har på prioriteringer og valg som gjøres i kvalitetsarbeidet.

Deltagerne som valgte å jobbe med og få veiledning fra UH på nye prosjekter sa seg mer fornøyd med den individuelle veiledningen enn de som jobbet med allerede pågående prosjekt. Noen prosjekter utvikle seg i stor grad underveis, andre fulgte en allerede optrukket sti.

Eierrepresentanten så seg selv som bidragsytere i prosjektet og ga veilederne innblikk i sin rolle, hverdag og evne til å støtte opp om og gjøre seg nytte av kompetansen og kunnskapen som finnes i barnehagen.

Som rapporten viser, har arbeidet ikke resultert i kriterier eller indikatorer. Derimot har OsloMet gruppen kommet med forslag til utvikling av ulikt støttemateriell for å styrke barnehageeiere i sin rolle og eierrepresentanter i sitt arbeid.

Prosjektet har frembrakt et stort og interessant datamateriale som det vil være god grunn til å forske videre på. Alle deltakere i prosjektet har gitt skriftlig tillatelse til at vi kan jobbe videre med data innhentet gjennom intervjuer, samtaler og i møter.

## Litteratur

Barnehageloven (2023). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. [Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)

Børhaug, Kjetil (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget

Haavind, Hanne (2019). Livsformsintervjuet: en veiviser til subjektiv erfaring. In Jansen, Anne & Andenæs Agns (Ed.), *Hverdagsliv, barndom og oppvekst. Teoretiske posisjoner og metodiske grep*. Universitetsforlaget.

Kunnskapsdepartementet strategi: Kompetanse for fremtidens barnehage 2023 – 2025

Kunnskapsdepartementet strategi: Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030

Kunnskapsdepartementet NOU 2022:13. Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse og karriereutvikling i barnehage og skole.

Lundestad, M og Slåtten M.V. (2023). Prosjektet og prosessen. I C. Johannessen & C. Thune (Red.), *Organisering, arbeidsdeling og profesjonalitet i barnehagen* (1.utg., s. 45-63). Bergen: Fagbokforlaget

Moen, Kari Hoås (2018). Ledelse for læring: utfordringer for barnehager i Norge  
<https://app.cristin.no/projects/show.jsf?id=541076>

Os, Ellen og Ole Henrik Hansen (2021). Liten, men god. Om kompetansebehov i små barnehager i Oslo og Viken. (OsloMet rapport)

Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/ansvarsniva-i-barnehagesektoren-/id115294/>

Widerberg, Karin (red.) (2017) *I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi*. Norsk antropologisk tidsskrift.





## VEDLEGG 2

### Pilotprosjekt Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen

#### Del 2: Veiledningsprosjekt for barnehageeiere

#### Sluttrapport fra Høgskolen i Østfold

Denne sluttrapporten synliggjør arbeid med *Del 2: Veiledningsprosjekt for barnehageeiere* ledet av professor Anne Beate Reinertsen, professor Ann Sofi Larsen og professor Bente Ulla ved Høgskolen i Østfold, Fakultet for Lærerutdanninger og språk. Sluttrapporten synliggjør arbeidet med å utvikle og gjennomføre et pilotprosjekt med veiledning av totalt ni eierrepresentanter som representerer to private og fire kommunale barnehageeiere, i region X, Y og Z. Følgende eierrepresentanter og eiere har vært deltagere i delprosjektet:

XX fra	Y kommune
XX fra	Z barnehage
XX fra	Z barnehagene
XX fra	Z barnehage
XX fra	Z barnehage
XX fra	Y kommune
XX fra	Y kommune
XX fra	Y kommune
XX fra	Y kommune

Halden, Mai 2023

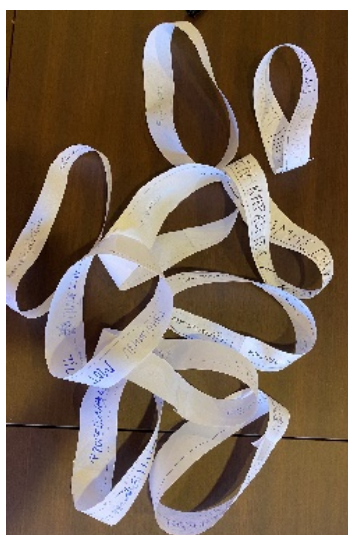
Anne Beate Reinertsen

Ann Sofi Larsen

Bente Ulla

## En aktiv eierrolle med ansvar for prosesskvalitet: Möbius som symbol, design og verktøy

Denne rapporten synliggjør hvordan deltagerene i delprosjektet har konsentrert arbeidet rundt prosesskvalitet og sentrert fokus mot en aktiv eierrolle. Et grunnleggende trekk ved veiledningsstrategien vi har brukt, er knyttet til prosessualitet og i dette arbeidet har vi valgt *Möbius* som symbol, design og verktøy for en aktiv eierrolle. Et Möbiusbånd har ingen begynnelse, slutt, eller noe form for hierarki.



Fotografiet er fra arbeidet ved en av prosjektets samlinger, der vi utviklet Möbius som symbol på et kontinuerlig foranderlig gjensidighetsforhold. Möbiusbåndets kvaliteter har vi oversatt til prosess som verdi i seg selv. På denne måten blir Möbiusbåndet samtidig symbol, design og verktøy for en aktiv eierrolle med ansvar for prosesskvalitet som inkluderer arbeid med likeverd og orienteringer. Det er prosesskvalitet som i sin tur både direkte og indirekte innvirker på pedagogisk kvalitet, strukturkvalitet og eierskapets betydning.

En aktiv eier og eierorientering innebærer at opplevelsen av kvalitet er knyttet til prosessen i seg selv og erfart. Videre at erfart kvalitet i prosess rommer kapasitet til å

handle, delta og medvirke i kunnskapsmegling for kvalitet med og for barnehagen. Når vi utvider arbeidet mot dynamiske kvalitetsforhold, blir erfaringer ikke avgrenset til det vi allerede kjenner godt. På Ordnett.no blir *Indikator* forklart med et *observerbart fenomen som gir informasjon om et annet, ikke direkte observerbart, fenomen*. Vi oversetter dette til å måtte spørre om hvordan å frigjøre vår oppmerksomhet fra standardiserte og etablerte rammer og språk. Bevegelse fra definerende til åpne kapasitetsbyggende språk. Gjennom Möbius legger vi til grunn at eier og eierrepresentanter også orienteres mot noe mindre, noe som sanses, og som til og med kan berøre uten at det er sortert med tydelighet. Det er et design som holder fremtiden åpen. I *Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021–2030* (KD, 2021) står det at «God kvalitet krever et langsiktig, kontinuerlig og systematisk pedagogisk arbeid». I *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030* (KD, 2023) står det at arbeid med kvalitet «stiller høye krav til barnehagenes og eiernes analyse- og vurderingskompetanse». Gjennom Möbius blir ordene skjøvet utover og inn mot seg selv. Slik favner det langsiktige og systematiske nåtid som betingelse for framtid -dimensjoner og variasjoner som eksisterer samtidig og alltid i endring i kontekst. Kontinuitet og diskontinuitet er gjensidig avhengig av hverandre.

Gjensidighet gjør seg samtidig gjeldende inn mot et grunnleggende prinsipp, som har vært holdt varmt gjennom hele prosjektperioden. Dette prinsippet har handlet om å aldri gi slipp på barna som deltagende aktører i eierskap. Det grunnleggende prinsippet kan knyttes til barn som risikotakere og tilhørighet. For når spørsmål om eierskap i barnehagene står på agendaen, må vi minne oss på hvem som eier barndommene som leves der. Hva skjer så om vi snur perspektivene? Hva skjer om vi betrakter barna som eiere? I stedet for å spørre hvordan eier kan tilrettelegge for å nå barna, spør vi: Hvordan når barna eier? I dette prosjektet har vi arbeidet gjennom Möbius for aldri å lande spørsmålet og for ikke å miste barnet av syne.

Å fremholde barnet som en viktig aktør, selv når barnet ikke er til stede, er et viktig demokratisk prinsipp. Fra NFR prosjektet “Understanding the Role of Trust in the Institutions of the Welfare State” (2020-2023, Nordlandsforskning) har vi hentet ut fire demokratiske dimensjoner som må balanseres i arbeid med tillit og reform, her arbeid for kvalitet. Gjennom de dataene vi har generert sammen underveis i prosjektet ser vi at disse også er relevante som overordnede systematiseringer i vårt arbeid med indikatorer for kvalitet. På grunnlag av diskusjoner vi har hatt i gruppa kan vi nå, gjennom Möbius som design, symbol og verktøy, imidlertid også bidra med et supplement til dimensjonene som er kategorisert i NFR prosjektet. Möbius som design, symbol og verktøy, fremstiller kvalitetsarbeid i i iterative

prosessuelle bevegelser. Vurdering og analysekompetanse defineres da som kompetanser til å aktualisere de potensialene som finnes i ulike situasjoner slik at erfaringsbaserte kunnskaper kan danne grunnlag for kvalitetsarbeid. Evner til improvisasjon og å kunne bevege seg i åpenhet og ubestemmelighet er viktig. Möbius som design, symbol og verktøy kan slik hindre at analyseprosesser blir instrumentelle, lineære og reduksjonistiske. Se under om videre råd og faglige vurderinger samt om et språk som ikke ekskluderer affektive aspekt, mikroelementer som er i bevegelse under drøfting av aktivt eierskap. Dette gjenspeiles også i valg av veiledning i utforskende team og forventningsforskning. Slik vi ser det, fremstår en balansering som mer enn valg mellom allerede eksisterende muligheter, et gjennomsnitt, enten/eller tenking, for eller mot et ev. tiltak. Utvidelsene vi gjør favner ambisjoner og forpliktelser om sosial og naturlig bærekraft i framsyn:

- 1) Dimensjonen forskjell og likhet: Gjennom Möbius utvides dimensjonen forskjell og likhet til det samtidige, foranderlige, det bevegelige og også det rolige.
- 2) Dimensjonen regler og skjønn: Gjennom Möbius utvides dimensjonen regler og skjønn til arbeidende regler, erfaringer og dømmekraft.
- 3) Dimensjonen kontroll og autonomi: Gjennom Möbius utvides dimensjonen kontroll og autonomi til gjensidighet, megling og distribuert autoritet.
- 4) Dimensjonen persontillit og systemtillit: Gjennom Möbius utvides dimensjonen persontillit og systemtillit til prosesstillit.

### Faser i designet som inkluderer veiledning i utforskende team

Vi har arrangert dagssamlinger 15. oktober 2021, 18. november 2021, 18. februar 2022 og todagerssamling 23.-24. mars 2022. Siste samling i gruppa var 4. april 2022. Vi har også vært samlet i forbindelse med felles eierarrangement i regi av pilotens styringsgruppe: 14. juni 2021, 02. desember 2021 og 24. oktober 2022. Siste felles eiersamling var 24. april 2023.

Hver veiledning har blitt betraktet som et fellesarrangement mellom veiledere og eiere. Vi har møttes to ganger pr. semester i utforskende team med fire ulike-, men gjensidig avhengige temaer og aktiviteter som ble identifisert på første fellessamling. Veiledning i utforskende team er slik en metode som kan anvendes eksemplarisk i egne organisasjoner. Under beskriver vi forskningsdesignet som rommer prosesser av veiledning i utforskende

team. Her følger også beskrivelser av de fire fasene i utforskningen som er inspirert av det som har fått navnet forventningsforskning (Poli, 2017).

**Scoping:** Under første utforskningsfase arbeider vi med hva et godt eierskap kan være, rolleforståelser og hvordan eier utøver sitt ansvar for kvalitet? Fortellinger om eierskap, barnehageloven, barns rettigheter osv ses i forbindelser med oversetting og oversettingskompetanse som kritisk faktor i kvalitetsutvikling og endringsprosesser. Målet er å mobilisere nye kunnskaper om kvalitet og parallelt kartlegge sannsynlige sosiale, faglige og utdanningsmessige nøkkelfaktorer som er gjeldende på feltet. I denne fasen hadde vi stram regi under veiledningen, og gruppen som helhet deltok i hele prosessen, og konstruert veiledningen med tanke på konsentrasjon:

#### *Utforskende team som metode i scopingfasen*

En fokusperson forbereder et innlegg om oppgitt tema (temaene vi var innom blir presentert nedenfor). De andre deltakerne lytter og noterer for seg selv. Deretter er det 3-4 minutters tenke-stille. Etter de stille minuttene presenterer deltagerene, en etter en, tanker og oppfatninger mht forståelse og eventuelle mulige løsninger. Fokuspersonen er nå taus og noterer, og etter siste deltager har gitt sitt innspill følger nye 3-4 minutter med tenke-stille. Fokuspersonen får deretter respondere på det som har blitt sagt og gir tilbakemelding til gruppen. Alle teammedlemmer skriver ned for seg selv hva de har tenkt og det gis mulighet for et siste innspill fra teamet.

Allerede første møte med eierrepresentantene kom det frem fire tematikker som de var opptatt av i sitt arbeid og som vi sammen ønsket å arbeide videre med. De fire tematikkene er listet opp nedenfor og danner utgangspunkt for diskusjoner om hvordan eier aktivt kan stå i de utfordringene temaene representerer. De belyser samtidig aktuelle problematikker som eiere bringer inn i veiledning og som er aktuelle i egen rolleutvikling og i arbeid med kvalitet. Vi ba en fokusperson om å forberede et innlegg på ca. 5 minutter for gruppen. Fokuspersonen valgte selv sjanger som kunne være en historie eller viktige punkter de ønsket å diskutere med gruppen. Gitt det utvalgte temaet, spurte vi: Hva har du lyst til å snakke om? Si mer om det. Hva er viktig for deg? Hvordan tenker andre om dette? Hvilke dilemmaer ser du? Hva håper du kan skje?

### *Distraksjoner*

Hva utgjør en distraksjon for deg som eier i arbeidet med kvalitet? Hva er ikke en distraksjon i kvalitetsarbeid? Hvordan går vi bak eller utover distraksjoner?

### *Oppmerksomhet.*

I et eierperspektiv: Hva har mest betydning for kvalitet og kvalitetsarbeidet i barnehagen? Hva fortjener oppmerksomhet i kvalitetsarbeidet i barnehagen? Hvordan kan vi strekke oppmerksomheten mot kvalitet?

### *Ansvar i eierrollen*

Hva utgjør ansvar for deg som eier i arbeidet med kvalitet? Hva er ikke ansvar for eier i kvalitetsarbeid? Beskriv gjerne et konkret opplevd dilemma knyttet til eieransvar for kvalitet.

### *Ledelse i eierrollen*

Hvorfor er eier viktig for kvalitet? I et eierperspektiv: Hvordan har ledelse betydning for kvalitet og kvalitetsarbeidet? Hva er det viktigste enkelttiltaket en eier kan tilrettelegge for som kan bidra til kvalitet?

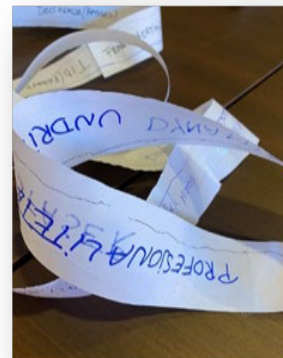
**Scenario utvikling:** Under denne fasen åpnes utvidede kognitive, sosiale og affektive lærings- og handlingsrom for utvikling av sannsynlige scenarier. De ulike scenariene er knyttet til framtidige eier- og samarbeidsmodeller for kvalitet, kompetanser og innhold. Begreper ses på som modale, som metodologiske og performative. Kritikkk ses også som performativt for slik å unngå polarisering. I denne fasen vekslet vi mellom faglige innlegg og framstillinger av bestemte temaer med påfølgende kommentarrunder.

Følgende temaer var i fokus. Tema 1 og 3 ble gitt som utfordring til eiere. Tema 2 og 4 var knyttet til innlegg fra veilederene/forskerene:

1. Det sammensatte eierbegrepet: Hvem er eier, og hvem er mottaker?
2. Tillitsbasert og transformativt eierskap, om å følge ideene gjennom og agentskap.
3. Sosial og naturlig bærekraft i framtiden.
4. Mens vi venter på mirakler.

**Testing:** I denne fasen økte vi oppmerksomhet mot det som kan bli for å prøve ut framskrivinger av dynamiske indikatorer for kvalitet i samlet gruppe. Hele gruppa møttes på en todagers samling i Tønsberg mars 2022 for workshop og tenkelaboratorium. Under samlingen inviterte vi til fire økter, hvor vi bevegde oss mellom det klare og uklare, frihet og kontroll, tradisjon og fornyelse, spenninger som ulike dilemmaer skaper for og i oss ... og kanskje rett og slett noen paradokser som vi skal leve, ikke løse ...

*Glimt fra arbeidet med Møbiusbåndet i samlingen i Tønsberg (se detaljer under):*



*På møbiusbåndene kunne vi lese følgende fra deltagerene:*

Tillit	Språkliggjøring	Respekt
Vennlighet	Tid (rammebetingelser)	Tro
Utvide	Deltagelse (prosess)	Viten (kunnskap)
Synlighet	Språkbevissthet	Engasjert
Rammefaktorer	Framtidsoptimisme (Trua)	Språket/ordene
Sammenheng	Barnesyn	Tid og rom
Kollektiv kapasitet	Autonomi	Lyttende
Klarhet	Glød	



Engasjement	Kapasitetsbygging	Kraft/ varme/energi/
Distraksjoner	Selvrefleksjon Dynamisk	mot/retning/ledelse/autoritet
Mot	virkelighetsforståelse	distribuert
Prosessdesign	Meningsskaping	Erfaringsbasert språk
Transparent	Jobbe/stå/trøble/abstraktere for/ i	Meningsskapende tillit og
Medvirkningsorientert	prosess	kontroll i samskaping
Meningsskaping		

*Økt 1: Tenkelaboratorium gjennom vitale betydninger.*

«Vi foreslår at vi prøver. Hvordan tenke fremtiden, en annen enn det som er nå?». Å arbeide med vital betydning innenfra, gjennom prosesskvalitet: Arbeidende, muliggjørende og dynamiske indikatorer. Begrepene i tabellen over ble skapt på Möbiusbåndene under tenkelaboratoriene og uttrykker spor av prosess og elementer som er erfart viktig for aktivt eierskap.

*Økt 2: Test-scenario gjennom ordpoesi og videre ording*

Hva blir viktig å ta med videre inn i utvikling av kvalitetsindikatorer. Å utvide dynamikker gjennom ontologisk lesing. Å tenke kvalitet og pedagogisk kvalitet, *annet enn det som er nå?* Å bygge inn dynamiske bevegelser gjennom abstraksjon, og hva er det mulig å ta med videre inn i det konkrete?

*Økt 3: Tenkelaboratorium gjennom mimesis*

Hvordan frigjøre oppmerksomhet fra standardiserte og etablerte rammer og språk ... om pedagogikk, ledelse, organisasjon ... eierskap, agentskap, frihet og kreativitet. Kan rom for fortolkninger, oversettelser, indre- og lokale rammer utvides? Orientering mot både spredning og konsentrasjon. Å leve, gjennom en mer forsiktig *etterleving?*

*Økt 4: Test-scenario rundt risikoer og rester*

Å stryke over, legge til og fortsette. Kanskje skal vi også «legge igjen» noe før vi går fra hverandre. En gang til: Hva står vi i fare for å glemme, overse. Kanskje er det for mye å «gape over». Kvalitet, pedagogisk kvalitet, som ferskvare ... vi kan ikke vakuumpakke

for evigheten. Hva ligger igjen? Indikatorer som skal leve videre.

**Finalising:** Denne fasen fokusere på å få kunnskaper til å virke sammen. I denne avrundende fase arbeidet eierrepresentantene videre i sine respektive organisasjoner og nettverk. I denne fasen skrev eierrepresentantene om hva de hadde prøvd ut. Tekstene kunne være korte eller lange og ha ulike genre. Oppsummerende skulle de skrive et faktaark som skulle leveres inn og utgjøre siste omdreiningspunkt i veiledningsprosessen. I faktaarkene kunne de komme med forslag til indikatorer for prosesskvalitet som gir eier mulighet til å delta i kunnskaping om kvaliteter i barnehagen. Det ble presisert at dette ikke dreide seg om at eier skal få kunnskaper om kvalitet i barnehagen, men hvordan eierinnsyn, ansvar og deltakelse muliggjøres gjennom prosess og kunnskaping -re en aktiv eierrolle.

Gjennom hele prosjektperioden arbeidet vi med syn på språk og begreper som modale, som samtidig bekrefter og generer innhold. Det åpner opp for det mer ukjente i kunnskaps- og meningskonstruksjon. Det gjør at ordet ikke bare blir sin definerte mening, men en klang som kan sette i gang vibrasjoner og assosiasjoner, begynne å leve og skape ringvirkninger. Gjennom prosjektet åpnet vi for å forske i modalitet i arbeidet med mobilisering av kunnskaper. Vi «spekulerte» i framsyn og hvordan tenke kvaliteter for framtiden på nye måter.

***Möbius: En prosess, stadig tilbakevendende tema, aldri noe man jobber seg ferdig med, en overflate = kontinuitet, vridninger= kompleksiteten, utfordringer, ulike innfallsvinkler, klipper man den = 2 stk. som henger sammen = jobbe med "parallele" prosesser for å nå målsetningene ...***

Utsagnet over, er fra en eierrepresentant som har arbeidet videre med Möbius inn mot eget nettverk i forlengelsen av testscenariet. Her verbaliseres og aktiveres språk i samtidighet –et affektivt språk hvor bevisste og ubevisste dimensjoner tas høyde for.

I faktaarket fra en av gruppene fikk vi konkrete eksempler for møbiusaktivitet i hjemmenettverket, hvor møbiusdesign ble utforsket som et verktøy i en gruppe som består av eierrepresentant og 9 barnehagestyrere.



Fotografiet overfor er fra samme faktaark, og de skriver videre:

*Designet kan være med å vise kompleksiteter og nyanser. Dette kan være med å hjelpe eier til å foreta prioriteringer. Ved bruk av prosessdesign bygger man kapasitet i organisasjonen. Man involverer alle ansatte ved å legge opp til lærende møter, og får fram flere innfallsvinkler (Utsagn fra faktaark)*

På et annet faktaark, kan vi lese følgende:

*Möbiusdesignet billedliggjør at kvalitetsarbeidet ikke er en prosess med start og slutt, men at man er i stadig utvikling. Det synliggjør ulike faktorer som påvirker kvaliteten og at man varierer hva man har fokus på. Man utvikler seg hele veien og tenker nytt, samtidig som man kan plukke frem det man har jobbet med tidligere. Det er hele veien en "nerve" som bygger på at kvalitetsarbeidet spirer og gror når det gis næring. Dette innebærer at kvalitet alltid må være i fokus og at det kreves av en eier at man har kapasitet og kunnskap til dette. Eier som ikke er fagperson eller ikke er i barnehagen må ha tett dialog og delegere ansvar og gjerne ha en dedikert ressurs med delegert ansvar, som sikrer faglig nivå og driv i prosessene (Utsagn fra faktaark)*

## Fremheving av styrker og svakheter ved designet

Veiledningsdesignet som er skapt i dette pilotprosjektet er ikke utarbeidet for eiere som "sliter med kvalitet i sine barnehager". Tvert imot er veiledningen styrkebasert og vi anser dette for å virke i de fleste sammenhenger uansett nivå. Ser vi mot forskningen det vises til i *Norsk Offentlig Utredning:13, Med videre betydning* kommer det tydelig frem at ovenfra-og-ned perspektiver og utgangspunkt i mangler skaper hinder for profesjonelle fellesskap i lærende organisasjoner. I utredningen blir følgende understreket:

*For å lykkes med god ledelse i barnehage og skole må barnehage- og skoleeiere gi gode rammevilkår for sine ledere og ansatte. Utvalget er opptatt av at både eiere, ledere og ansatte har et tilstrekkelig handlingsrom og tillit til å utøve et godt profesjonelt skjønn med utgangspunkt i lokale behov. Forutsetningen for et slikt handlingsrom er knyttet til solide faglige fellesskap som bygger på en oppdatert kunnskapsbase og faglig-kritiske diskusjoner (NOU:13, 2022, s. 84).*

En styrke ved veiledningsdesignet og metoden er at den er prosessorientert og den tar utgangspunkt i tematikker som eierne bringer med seg fra sitt arbeid som utgangspunkt for videre samtaler i gruppen. Gjennom modellen har eierne fordypet og utvidet sin analyse og vurderingskompetanse. Vi ser det som positivt at deltakerne på siste samling i 2022 uttrykker at de opplever et reelt partnerskap gjennom pilotprosjektet; *dette er det nærmeste jeg har kommet et partnerskap* (utsagn fra deltager).

Som enhver annen modell ser vi faren for at den kan bli instrumentell hvis ikke prosessualitet i seg selv holdes fram som faglig forankring. Dette skaper en utfordring for videreføring inn mot nasjonale strategier. I denne omgang var pilotprosjektet ledet av UH ansatte inn mot eiere, og spørsmål om ansvar for å lede prosessene videre aktualiseres. Det har vært en faglig krevende prosess, som har krevd kompetanse om både veiledning, delaktighet og ikke minst tid til å samles på tvers av nivå. Samtidig er eiernivået gjennom utdanningsmandatet gitt funksjon som ansvarlig for å lede og drive prosesser som krever analyse- og vurderingskompetanse. Utfordringen vil med andre ord ikke løses, men leve videre.

## Videre råd og faglige vurderinger

Vi har arbeidet med en prosessuell inngang til kvalitet på eiernivå gjennom delprosjektet, og utviklet og erfart Møbius som symbol, design og verktøy gjennom prosjektperioden. Denne sluttrapporten gir innspill fra arbeid i gruppen om prosess og prosessualitet, som igjen informerer Del 3: Indikatorsett/Kriteriesett i *Pilotprosjekt Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen*. Merk at delprosjektet **ikke** gir eksplisitte råd og vurderinger inn mot strukturell kvalitet, resultat kvalitet og innholdskvalitet. De prosessuelle elementene har vært grunnleggende gjennom kombinasjonen av forventningsforskning, det modale designet, de utforskende veiledningsprosessene og det faglige innholdet vi sammen valgte å

fokusere på i den avgrensede prosjektperioden. På denne måten kunne Møbius konkretiseres og være vårt bidrag direkte og indirekte.

Vi har arbeidet med å videreutvikle analyse- og vurderingskompetanse i prosess. Ikke analyse og vurdering for, på eller om, men analyser og vurdering MED. Vi har utviklet et design for veiledning som styrker fokus på prosessesualitet i seg selv. Det innebærer et syn på prosess som går ut over målstyrte lineære bevegelser fra a til å og kan like gjerne innebære det å stoppe opp for det som gir kraft, skaper og gir liv. Vi har i vårt prosjekt lagt vekt på affektive dimensjoner i tillegg til kognisjon og sosialitet. Det gjør sanselighet til en dimensjon som omfatter deltakere i prosesser. Vi kan kalle det tillitsbasert og transformativt eierskap. Eierne viser tålmodighet for at prosesser tar tid, de er villige til å la tiden få pulsere gjennom å stole på samskapende prosesser.

*En prosess kan ha et formål om et bestemt resultat eller det kan legges til rette for prosesser for utvikling der eier ikke kjenner sluttresultatet. Eier kan legge til rette for en samskaping, der man ikke har en fastlagt plan, men en skisse som kontinuerlig justeres underveis (Utsagn fra faktaark)*

Dette utfordrer til bevegelse “vekk fra ideer om at kunnskaping skjer gjennom presentasjoner og forklaringer og problematiserer ideer om at kunnskap – og dermed kvalitet - tar form som rene overføringsprosesser uten risiko, dissensus eller støy” (Reinertsen, Ulla og Larsen, 2022, s.203). I Kunnskapsdepartementets *Strategi for Utdanningsforskning 2020-2024* er også departementet tydelig på at fornyelse av forskning ikke foregår uten risiko: «Det fordrer risikovilje i forskning og innovasjon» (KD, 2020, s. 13).

Tilnærmingene i delprosjektet er utprøvd videre i eiernes egne nettverk. (Se beskrivelsen av *finalising* over). Vi ser på dette som at designet har relevans for arbeid med kvalitet, den er intuitiv og prosessuell, tillitsbasert og den er integrert i egne praksiser. Et konkret uttrykk for å sette i bevegelse det eierne står i, uten å gå i sirkel. Dermed identifiseres ikke kvalitet som form eller produkt, men oppmerksomhet utvides mot kvalitative prosesser. Her framhever deltakerne ønsker om å fokusere på det som affektivt virker gjennom erfaring og at eier har forståelse for prosesser som skaper friksjon, varme og harme (se viktighet av affektivt språk over).

Eierrepresentantene beskriver- i tråd med dette, en kompleks og tidvis kontradiksjonell rolle på tvers av ansvarsområder. Når eierrepresentantene arbeider med

faglige kompetanse på eiernivå, står de i forpliktelser til eier (som også er deres arbeidsgiver), og til barnehagene, som de har ansvar for. Eierrepresentantene uthever at de har et betydelig ansvar for å oppdatere juridiske eiere faglig, og at dette i stor grad handler om å synliggjøre barnehagens betydning. I utredningen vi viste til ovenfor, står det understreket at: *Eierstrukturen i barnehagesektoren er betydelig mer kompleks enn i skolesektoren* (NOU:13, 2022, s. 41). Identifiseringen av denne kompleksiteten er i samsvar med erfaringer fra pilotprosjektet, og videre kvalitetsstrategier må ta høyde for den sammensatte eierstrukturen i norske barnehager. Prosessene i eiers arbeid med kvalitet, har som vi skrev innledningsvis, krevd blick mot en aktiv eier, og at eierorientering innebærer at opplevelsen av kvalitet er knyttet til prosessen i seg selv og erfart.

Vi vil fremheve et sterkt råd om å øke betydningen av å gi prosessualitet tilstrekkelig egenverdi i arbeid med kvalitet på eiernivå. Dette er samtidig vårt innspill til Del 3: Indikatorsett/Kriteriesett i *Pilotprosjekt Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen*. Det innebærer å utfordre synet på tid som primært en kronologisk og lineær bevegelse og fokus på direkte kausalitet. I arbeid med prosessualitet, prosessualitetens egenverdi og prosesstillit vil vi oppsummert anbefale:

- At eieres analyse og vurderingskompetanse alltid inkluderer barnets eierperspektiv
- At sanselighet tas på alvor i arbeid med kvalitet.
- At eiere evner å stå i prosesser uten å bestemme tiltak for raskt.
- At eiere anerkjenner hvordan- og at status quo endres innenfra.
- At eiere etablerer nettverk for kollektivt å utvikle aktive eierroller.

## Referanseliste

Poli, R. (2017) *Introduction to Anticipation Studies*. Springer Nature.

Kunnskapsdepartementet (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barnehagen-for-en-ny-tid/id2959402/>

Kunnskapsdepartementet (2021). *Barnehagen mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021- 2030*. Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet (2020). *Forskning, kunnskapsmegling og bruk. Strategi for Utdanningsforskning 2020-2024*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling-i-barnehage-og-regional-ordning/>

Norges Offentlige Utredninger, 2022: 13, *Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 Avgitt til Kunnskapsdepartementet 28.

september 2022. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-13/id2929000/>

Reinertsen, A.B., Larsen, A.S. og Ulla, B. (2022). Hvordan tenke framtiden - en annen enn det som er nå? I S. Øvreås, M.O. Santana, T.K. Aslanian, T. Wilhelmsen og A. Moxnes (red.). *Barnehagelærerutdanning i endring: å forske på egen undervisningspraksis i høyere utdanning*. Universitetsforlaget.







# Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen

Delrapport fra veiledningsgruppene i X fylke

MONICA BJERKLUND

TF-Notat 11/2023

**Tittel:** Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen  
**Undertittel:** Delrapport fra veiledningsgruppene i X fylke  
**Forfatter:** Monica Bjerklund  
**Dato:** 22.08.2023

**TF-notat:** 11/2023  
**ISBN nr:** 978-82-336-0640-4  
**ISSN nr:** 2703-7908  
**Pris:** Kan lastes ned gratis fra Telemarkforskning.  
**Framsidedfoto:** Stockbilder

**Prosjekt:** Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen.  
**Prosjektnr.:** 20201330  
**Prosjektleder:** Prosjektleder Leif Hernes og Ellen Os, OsloMet, Prosjektmedarbeider Monica Bjerklund, Telemarkforskning.  
**Oppdragsgiver(e):** Utdanningsdirektoratet

**Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:**

Telemarkforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarkforskning.no](http://www.telemarkforskning.no)

**Resymé:**

Denne rapporten omhandler funn fra veiledningsgruppene i X fylke i prosjektet *Pilot for veiledning av barneha- geeiere for å styrke barnehagekvaliteten* på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Hensikten med prosjektet er tredelt: forskerne har utarbeidet en litteraturgjennomgang av forskning på barnehagekvalitet med fokus på eierrollen, deretter har dedeltakende organisasjonene i vårt konsortium veiledet et utvalg eiere i hele landet med tanke på om mulig å utvikle et kriteriesett eller et indikatorsett for barnehagekvalitet med utgangspunkt i eiers rolle i barnehagen.



**Monica Bjerklund** er forskningsgruppeleder i helse, utdanning og velferd ved Telemarkforskning. Bjerklund er utdannet pedagog/spesialpedagog og sosionom, og har undervist 23 år blant annet ved barnehagelærerutdanningen og mastergrad i spesialpedagogikk. Hennes forskningsområde er utdanning, spesialpedagogikk, folkehelse, mangfold og inkludering.

# Innhold

## Innhold

Forord .....	4
Sammendrag .....	5
1. Innledning .....	6
Barnehageeiers juridiske ansvarsområde .....	6
Gjennomføring av veiledningsmøtene .....	7
Infrastruktur og rammefaktorer rundt veiledning .....	7
2. Om veiledningsstrategien .....	9
Veiledningsstrategien som er valgt .....	9
Bakgrunn for valg av veiledningsstrategi .....	11
Forløpet i veiledningen over tid .....	12
Tematiske områder og sentrale temaer i veiledningen .....	13
3. Resultater .....	16
4. Diskusjon/vurdering .....	19
Styrker og svakheter ved strategiens egnethet i veiledning av barnehageeie .....	19
Styrker .....	19
Svakheter .....	20
Innspill til indikatorer/indikatorsystem/veivisere .....	20
Indikatorer – grad av kompetanse innen sentrale områder i eierrollen .....	21
5. Avslutning .....	27
Referanser .....	28

## Forord

Denne rapporten omhandler funn fra veiledningsgruppene i X fylke, i prosjektet

*Pilot for veiledning av barnehageeiere for å styrke barnehagekvaliteten.*

Vi takker Kunnskapsdepartementet for dette oppdraget. Telemarkforskning vil videre takke barnehageeiere og eierrepresentanter, prosjektlederne ved OsloMet og samarbeidspartnerne ved Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning, Høgskolen i Østfold og OsloMet for godt samarbeid i prosjektperioden.

## Sammendrag

Denne rapporten omhandler funn fra veiledningsgruppene i X fylke, i prosjektet *Pilot for veiledning av barnehageeiere for å styrke barnehagekvaliteten* på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Prosjektet er tredelt: forskerne har utarbeidet en litteraturgjennomgang av forskning av barnehagekvalitet med søkelys på eierrollen, deretter har de deltakende organisasjonene i vårt konsortium veiledet et utvalg eiere i hele landet (Agder, Innlandet, Møre og Romsdal, Oslo og Viken, Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark), med tanke på om mulig å utvikle et kriteriesett eller et indikatorsett for barnehagekvalitet med utgangspunkt i eiers rolle i barnehagen.

Rapporten gir en beskrivelse av infrastruktur og rammefaktorer rundt veiledningen, gjennomføring av veiledningsmøtene (antall møter, veiledning i grupper eller individuelt osv.), de grunnleggende trekkene ved veiledningsstrategien som er brukt; bakgrunnen for denne og faser i veiledningsforløpene.

Både i gruppeveiledninger og i individuelle veiledninger er det lagt mye vekt på bruk av narrativer eller fortellinger fra egen praksis som eiere, og det å knytte denne sammen med både lovverk, faglige refleksjoner og selvrefleksivitet. Dette for å kontekstualisere tematikken i veiledningen. I tillegg redegjør rapporten for tematiske områder og tema i veiledningen. Den redegjør dessuten for hvordan veiledningen har fått betydning for eieres forståelse for og utøvelse av eieransvaret for kvaliteten i barnehager (metode). Til sist drøftes styrker og svakheter ved veiledningsstrategien som er valgt i veiledning av barnehageeiere, og resultatene fra veiledningsprosessen omsettes til et forslag til indikatorer/indikatorsystem/veivisere som kan bidra til å veilede og støtte eiere i kvalitetsarbeidet i barnehagen.

Det er mulig å identifisere flere kompetanseområder (se 4.1.5.) hvor deltakelse i veiledning og felles refleksjon, tilgang til gode praksiseksempler, refleksjonsoppgaver, juridisk støttemateriale, støtte til skjønnsutøvelse og tilgang til faglig materiell og forskning trolig kan styrke eiernes kvalitetsarbeid. Skjønn og tilpasning til kontekst synes å være viktige rammefaktorer for eiernes arbeid med kvalitet. Flere av de utfordringene eierne skisserer rundt kvalitet i barnehagen finnes det ikke forskningsbaserte løsninger på, eller det finnes begrenset forskning. Dette innebærer at det i veiledningen ofte ikke er mulig å komme fram til løsninger på alle eierutfordringer rundt kvalitet i barnehagen som er dokumentert effektive. På disse områdene trengs mer forskning om hva som skaper kvalitet i barnehagen.

## 1.0 Innledning

Denne rapporten omhandler funn fra veiledningsgruppene i X fylke i prosjektet *Pi- lot for veiledning av barnehageeiere for å styrke barnehagekvaliteten* på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Prosjektet er tredelt:

**Del 1:** Forskergruppen har gjort en analyse av kunnskapsstatus for å identifisere eksisterende kunnskapsgrunnlag for god kvalitet i barnehagen.

**Del 2:** De deltakende organisasjonene i vårt konsortium har veiledet et utvalg eiere i hele landet (Agder, Innlandet, Møre og Romsdal, Oslo og Viken, Troms og Finnmark, Trøndelag og Vest- fold og Telemark), med tanke på om mulig å utvikle et kriteriesett eller et indikatorsett for barnehagekvalitet med utgangspunkt i eiers rolle i barnehagen.

**Del 3:** Forskergruppen vår skal vurdere om det er mulig å utarbeide et indikatorsett eller et kriteriesett som skal brukes av barnehageeiere for å identifisere utfordringer med barnehagekvalitet i barnehagen og behov for ekstern veiledning. Indikatorene og kriteriene skal ikke utvikles som et instrumentelt mål på kvalitet, men skal støtte eierens rolle og utøvelse av ansvar og kunne gi indikasjoner på manglende kvalitet (Prosjekttilbud fra OsloMet mf. 2021).

Dette prosjektet ledes av OsloMet, og foruten Telemarkforskning deltar også Høgskolen i Østfold og Dronning Mauds Minnes Høgskole. Telemarkforskning har deltatt i alle deler av prosjektet.

Veiledning av eierne har hatt følgende temaer: 1) Eiers forståelse og utøvelse av eget ansvar, 2) Eiers utfordringer og opplevde handlingsrom og 3) Samarbeid mellom eier og ansatte i barnehagene. Indikatorsettet som var tenkt utarbeidet i prosjektet hadde opprinnelig en tredelt hensikt. Det skulle ivareta ulike aspekter ved kvalitet, synliggjøre ulike perspektiver på eierrollen og gi indikatorer som kunne støtte eiere med særlige utfordringer. I prosjektperioden har det vært diskutert om det er hensiktsmessig å utforme et indikatorsett i det hele tatt, men i denne rapporten er ett av formålene å gi refleksjoner rundt hvorvidt et slikt indikatorsett kan utformes og tilfelle hvordan det kunne sett ut.

## 1.2 Barnehageeiers juridiske ansvarsområde

Barnehagelovens §§ 7 og 8 og Rammeplan for barnehagen, Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017) beskriver eiers ansvar i barnehagen:

«Barnehageeieren har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet.

Et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring.

Barnehageeieren kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold, jf. barnehageloven § 2 åttende ledd. Barnehage- eierens lokale tilpasning bør fremgå av barnehagens vedtekter.» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15–16).

I det følgende redegjøres for infrastruktur og rammefaktorer rundt veiledning. I tillegg presentere- res gjennomføring av veiledningsmøtene (antall møter, veiledning i grupper eller individuelt osv.)

### 1.3 Gjennomføring av veiledningsmøtene

I prosjektet har det vært både digitale og fysiske samlinger. I alle samlingene har det vært satt av tid til veiledning. Mellom samlingene har gruppene hatt veiledning individuelt og i grupper.

X fylkesgruppen har hatt både digitale veiledninger, fysiske veiledninger på sine respektive arbeidssteder og veiledninger i Oslo under samlinger. Oppsatte veiledningsgrupper var:

1. Gruppeveiledning 14.6.2021, digital, eiersamling.
2. Gruppeveiledning 1.10.21, eiersamling, Gardermoen.
3. Gruppeveiledning 12.11. 2021, digital, veiledning, eiersamling.
4. Gruppeveiledning, 2.12.2021, digital.
5. Individuell veiledning 23.2.2022.
6. Gruppeveiledning, 4.4.22, digital.
7. Individuell veiledning, uke 8 og 9.2022.
8. Gruppeveiledning fredag 24. juni 2022, digital.
9. Individuell veiledning, 11.–15. 10.2022, fysisk veiledning, i X fylke.
10. Gruppeveiledning under eiersamling, 24.10. 2022, fysisk.
11. Veiledning 2023 under eiersamling.

Veiledningen er tilpasset og avtalt etter deltakernes behov. Digital gjennomføring gjorde at geografisk avstand fikk mindre betydning for deltakelse.

### 1.4 Infrastruktur og rammefaktorer rundt veiledning

Veiledningen har blitt preget av infrastruktur og rammefaktorer som at deltakerne kjente hver- andre fra før og samarbeidet i andre sammenhenger, koronasituasjonen, personalmessige utskift- ninger blant eierne i veiledningsgruppen og av reiseavstanden fra veileders arbeidssted i Bø i Telemark til X fylke.

Det at gruppen var lokalt sammensatt gjorde at den kulturelle bakgrunnen og regionkunnska- pen var felles for alle. Også veileder har bodd 29 år i X. Alle deltakerne

visste hvordan det var å virke som eiere i de nordlige landsdelene. Noen utfordringer kunne være felles, slik som lange avstander, vansker med å rekruttere kvalifiserte fagpersoner, lave fødselstall og sammenslåinger eller nedleggelse av barnehager pga. lave barnetall mv. Flere av eierne kjente hverandre fra før. Gruppen hadde gjennom dette fordelene av gode relasjoner i forkant av etablering av gruppene. I starten opplevde noen av eierne dette som en ulempe, i og med at de kjente så godt til hverandres utfordringer. Men etter å ha prøvd å være i blandede grupper med andre eiere, så eierne fordelene ved en egen X-fylkesgruppe.

De nordligste eierne/eierrepresentantene var spredt plassert. Barnehageeierne i X fylke befant seg på steder som ikke hadde flyplass. Avstanden mellom stedene var slik at nærmeste flyplass kunne være et par timer fra en eier, men samtidig opptil fem timers kjørevei fra eieren lengst borte. Veileder befant seg i Bø i Telemark, og derifra var det 7 timers reise- tid til X fylke. Det var ikke mulig å nå alle barnehageeierne på en dag ved individuell veiledning. Det var knapt mulig å planlegge to individuelle veiledninger samme dag, pga. reiseavstandene. De nordligste fylkene er sårbare ved dårlig vintervær, stengte veier og vanskelig føre.

Dette må tas i betraktning dersom det skal gis tilbud om veiledning til barnehageeiere i hele Norge. I denne situasjonen var muligheten for digital veiledning velkommen, og denne utnyttet vi.

Barnehagene reiste allerede mye i andre sammenhenger (bl.a. kurs, opplæring, nettverk, REKOMP osv.). I planlegging av veiledning av eiere kan det således være greit å tenke over den samlede reisebelastningen til eierne, og ikke kun se på antall reiser i det aktuelle prosjektet.

Vår veiledningsgruppe var i utgangspunktet liten, med få medlemmer og hadde én veileder. De andre gruppene hadde flere barnehager og flere veiledere. Dette kan ha gjort vår gruppe litt mer sårbare, og antall gruppemedlemmer/eiere og veiledere kan være en faktor å vurdere i planlegging av videre veiledninger.

I vår gruppe opplevde vi frafall før oppstart pga. eierbytte. En deltaker gikk av med pensjon i løpet av veiledningsperioden, og det var ikke hensiktsmessig å sette inn etterfølgeren i en allerede etablert veiledningsgruppe. En privat barnehage fikk mye å gjøre i forbindelse med koronasituasjonen og åpningen etter nedstenging, og måtte gi seg pga. tidspress. Nye finansieringsordninger for private barnehager la også press på disse barnehagene rundt budsjettmessige endringer.

Andre barnehager opplevde at prosjektet ikke var helt det de hadde forespeilet seg ved inngangen til prosjektet. Utskiftninger av barnehageeiere er ingen uvanlig situasjon, heller ikke at noen går av med pensjon. Dermed må veiledningsgruppene planlegges med utgangspunkt i at slike endringer vil og kan skje. Samtidig begrenset dette antallet veiledninger noe i forhold til det vi hadde ønsket å få til. Det har hendt at deltakere ikke har kunnet sette av tid til veiledning pga. press på barnehager og personal under korona og etter gjenåpning av samfunnet (vikarer/sykefravær/organisering).



## 2.0 Om veiledningsstrategien

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av de grunnleggende trekkene ved veiledningsstrategien som er brukt, bakgrunnen for denne og faser i veiledningsforløpene. Deretter presenteres tematiske områder og sentrale temaer i veiledningen.

### 2.1 Veiledningsstrategien som er valgt

Veiledningene hadde et sosiokulturelt perspektiv (Säljö 2017), og vi skapte ny kunnskap og kompetanse i fellesskap. I veiledningene arbeidet vi sammen i felles refleksjon med å knytte fortellinger fra eiernes egen praksis sammen med både lovverk, teori, forskning og andre delta-keres praksiserfaringer. Vi la vekt på å utvikle selvrefleksivitet. Vi hadde fokus både på fag og følelser hos eierne.

Eierne satte agenda og fremmet delvis selv tema for veiledningene (deltakerstyrt) og delvis var tema styrt gjennom felles valgte fokus hos alle veiledningsgruppene (prosjektstyrt). De delta-kerstyrte temaene kunne være formulert både som en historie fra sin egen praksis – eller flere historier rundt et gitt tema – og som en bestemt problemstilling eierne ønsket å drøfte. Eksempler på tema veilederne selv valgte var:

- 1) Kompetansebygging hos personalet** – (barnehagen som pedagogisk virksomhet).  
Hvordan stimulere og motivere ansatte til å se at deres kompetanse kan være avgjørende for barnets muligheter for utvikling, og at det er behov for den.  
Begrunnelse: mange ansatte er fornøyde med å ha grunnutdanning eller fagbrev.
- 2) Tidlig innsats** – hva betyr det/hva kan det bety i praksis i barnehagen?  
Begrepet: hva legger vi i det (eier, styrer, ansatte, foresatte)?
- 3) Begrepet inkludering i barnehagen.** Hvordan kan vi sikre at alle barn i barnehagen blir inkludert?
- 4) Barnesamtalen som en kvalitetsindikator.** Hvordan kan vi gjennomføre og bruke barnesamtaler som verktøy for å måle kvalitet (jf. barnets rett til medvirkning)?

Når eiere fortalte anonymiserte fortellinger fra egen praksis som eiere, kunne disse være knyttet til tematikk både på individnivå, gruppenivå og samfunnsnivå. Eierne snakket også om hvordan strukturelle forhold i barnehagepolitikken påvirket deres hverdag. Policydokumenter og endringer i disse ble tatt opp og diskutert. I veiledningen ble det vektlagt å få fram ulike perspektiver. Det ble gitt rom for å se sin egen historie, forståelse og praksis som eier fra andre eieres ståsted. Deltakerne har fått veiledning både individuelt og i gruppe.

Gruppene fant gjennom felles refleksjon fram til alternative og uforutsigbare (eller

uventede?) løsninger, side om side med mer konvensjonelle løsningsforslag. Dette var ideer den som delte historien sin, gruppemedlemmer og veileder som refleksjonspartner kom fram til sammen. Vi diskuterte begreper, og hva som faglig lå i disse, fordi det til en viss grad er nødvendig å reflektere rundt innholdet i de begrepene policydokumentene fremmer, for å kunne analysere hvordan de gjør seg utslag i barnehagepraksis og å kunne kvalitetssikre disse.

Også i individuelle veiledninger er det lagt mye vekt på bruk av narrativer eller fortellinger fra egen praksis som eiere, og det å knytte denne sammen med både lovverk, faglige refleksjoner og selvrefleksivitet. I gruppeveiledningen er det også brukt narrativer. Dette for å kontekstualisere tematikken i veiledningen.

Lauvås, Lycke og Handal (2016, s. 50-51) presenterer en prosedyre for kollegaveiledning som er strukturert med tanke på turtaking og med tanke på at innholdet er faseinndelt. Denne har vi fulgt i gruppene i veiledningsarbeidet, men i moderert form. Lauvås et.al. snakker om «proble- met», vi har brukt «utfordringen» for å synliggjøre at det ikke trenger å handle om et problem. Prosedyren ser slik ut:

**Fase 1: Presentasjon.** Hver deltaker presenterer kort en utfordring fra sin kommune og sin rolle som eier til leder. Dette skal være en reell utfordring som deltakeren ønsker å reflektere over sammen med gruppen. Det er lov å være personlig. Disse sendes veileder i forkant av refleksjonsgruppene.

**Fase 2: Redegjørelse for utfordringen og situasjonen.** Den som presenterer utfordringen, redegjør muntlig nærmere for denne. Det er ikke anledning for de andre til å spørre i denne fasen.

**Fase 3: Avklaring av utfordringen og situasjonen.** Gjennom å stille spørsmål og så svar skal gruppen forsøke å forstå hva utfordringen går ut på. Etter tur stiller hvert enkelt medlem et spørsmål eller gir sine refleksjoner rundt temaet som tas opp. Lauvås et al. (2016) lar den som presenterer utfordringen svare underveis. Vi har ventet til slutt, for at den som presenterte, skal få tid til å lytte til de andres tilbakemeldinger. Korte spørsmål er imidlertid avklart der og da.

**Fase 5: Den som presenterte får svare på spørsmålene og gi sine nye tanker rundt utfordringen.**

**Fase 6: Diskusjon med løsningsforslag:** Gruppen diskuterer mulige løsninger. I tillegg har diskusjonen fått dreie seg om selve fenomenet som drøftes, uten å forsøke å finne for raske løsninger. For eksempel ulike forståelser av tidlig innsats.

I gruppeveiledningen er denne metoden valgt fordi alle da deltar på lik linje i felles refleksjon, selv om gruppene har en leder. Metoden er dessuten valgt for å sikre at alle gis anledning til å reflektere og gi sine innspill. I tillegg åpner en slik refleksjonsform for at deltakerne får formulere fortellinger og narrativer fra sin praksis som eiere, med sine egne ord og vinklinger. Dermed blir dette en form for erfaringsdeling.

Veiledningen i grupper har åpnet for felles refleksjon sammen med de andre i gruppene. Vi har lagt opp til en flat struktur, med felles refleksjon mer enn en struktur med en veileder og en eller flere veisøkere. Denne strukturen har passet godt, i og med at gruppedeltakerne er erfarne prak- tikere og eiere.

I veiledningen har mye tid vært avsatt til å lytte. Felles refleksjon på lik linje har vært et mål, slik at veileder ikke har forholdt seg «nøytralt og distansert», men heller har gitt egne faglige re- fleksjoner rundt det som kom fram. Altså en form for likeverdig refleksjon. Samtidig har det vært et klart mål å la deltakerne ha minst 80-90 prosent av taletiden, fordi det spesielt i grupperefleksjoner med fastsatte tema oppstår en positiv dynamikk hvor deltakerne lærer av hverandre og utdyper hverandres kunnskap systemisk, slik at nye erkjennelser og muligheter vokser fram.

## 2.2 Bakgrunn for valg av veiledningsstrategi

Veiledningen har bygget på sosiokulturelle perspektiver, der kunnskap oppfattes som noe som skapes i samarbeid, og ikke som noe som oppstår i individuelle prosesser. Å samtale og sam- lytte gjorde at deltakerne kunne ta del i hverandres analyser og konklusjoner. Gjennom tale fikk vi tilgang til hverandres tolkninger og kognitive resonnementer. Intersubjektivitet innebærer at jeg kan se hva du ser i en utfordring, og motsatt. Ulike løsningsforslag ble framsatt og ble felles eiendom. Hvem som helst kunne bygge videre på dem, ikke bare den som foreslo dem. Dette skapte felles forståelse og kunnskapsbygging, ved å låne hverandres innsikter og forståelser (Säljö 2017, s. 117). Ved kunnskapsutvikling starter prosessen i sosiale fellesskap, før den gjø- res til individuell kunnskap. Dette gjør kollegabasert gruppeveiledning kombinert med individu- ell veiledning egnet til å skape ny læring hos eierrepresentantene (Dysthe, 2001, s. 10 og 42).

Jeg valgte denne veiledningsformen fordi jeg har god erfaring med den overfor erfarne profesjonsutøvere fra mitt tidligere arbeid som koordinator for tverrfaglig videreutdanning i psykososialt arbeid med barn og unge. Veiledningsformen vektlegger at mennesker lærer ferdigheter, teori, forskning og kritisk refleksjon bedre gjennom historier de selv er engasjert i, og som har utfordret dem. Deltakerne får tid til å gripe undringen og være i refleksjonen uten å være tvunget til å handle, slik de er i møte med situasjoner i sin praksis som eiere.

Veiledningsgruppen i X fylke har vektlagt narrativ rådgivning. Nye veiledningsstra- tegier utfordrer individualistiske, ekspertsentrerte veiledningsformer. Gjennom relasjoner og dialog skapes kunnskap i samarbeid. Veileder oppfattes ikke som den som vet mest og best i narrativ rådgivning. Innen narrativ rådgivning søkes alternative og uforutsigbare løsninger. Kunnskap er likevel viktig, men denne ses som fundament for å skape nye erfaringer og innsikter i nye og uforutsigbare møter. «Fremtiden ligger klar til å bli forløst som en åpning mot frihet, ansvarlighet, avgjørelser, etikk og politikk; det vi ikke vet». Dette krever at gruppen kan stå i risiko, usikkerhet og i det å ikke vite (Alterhaug, 2010, s. 105).

I et individorientert perspektiv på veiledning – som kan foregå både en til en og i gruppe – vil spørsmålene rettes mot veisøkers opplevelser, forståelser, begrunnelser og løsninger. Veisøker skal selv forstå saken fra ulike perspektiver. I dialogbasert gruppeveiledning undersøkes problemstillingen ved at ulike perspektiver belyses ved at alle deltakere reflekterer sammen rundt problemstillingen ut fra deres kompetanse og perspektiver (Worum, 2014, s. 165). Det er den siste formen for veiledning vi har valgt i X fylke.

I gruppen etterstrebet vi å gi anerkjennelse og skape en likeverdig relasjon hvor deltakerne søkte å forstå hverandres perspektiver ved å bekrefte, og være åpen i situasjoner hvor deltakerne hadde ulike forståelser. Samtidig inneholdt veiledningene kritisk diskusjon, uenigheter og motstand, noe som er del av en sosiokulturell inngang til veiledning. Dette drev diskusjonene framover. I tillegg vektla vi følelsesmessig og sosial trygghet og tillit (Fjellanger et.al., 2020, s. 3 og 4). Alt dette var enklere fordi medlemmene i den aktuelle gruppa i stor grad hadde trygge relasjoner og kjennskap til hverandre fra tidligere sammenhenger.

Veiledningen har startet der deltakerne var, og startet med de utfordringene de selv opplevde å stå i til daglig. Den har hatt en eksplorerende design.

Det er ikke gjennomført noen SWOT analyse eller skrevet en prosjektplan, noe som kunne vært gunstig for å få kunnskap om hvor deltakerne var der og da. Men elementer fra SWOT-analyse er likevel benyttet i form av at eierne har beskrevet nå-situasjonen sin og særlige utfordringer de har stått overfor i veiledningen uten å skrive logg over disse eller nedfelle dette skriftlig.

## 2.3 Forløpet i veiledningen over tid

Vi har valgt en sirkulær veiledningsform hvor fasene griper over i hverandre. Vi har gått fram- over, samtidig som vi har sett oss tilbake. Vi har knyttet linjer mellom egne erfaringer og andres erfaringer og fortellinger, og sett dem i stadig nye lag av praksiserfaringer, forskning og teori.

**I oppstartsfasen** ble vi kjent med prosjektet, prosjektgruppa, de ulike eierne og eierrepresentantene i alle gruppene, veilederne og vår veiledningsgruppe i X fylke. Dette skjedde på eiersamlinger som også omfattet møter mellom veileder og gruppen. Her ble vi kjent og etablerte relasjoner. Vi gjorde forventningsavklaringer innad i gruppen, som basis for det videre veiledningsarbeidet.

**Relasjonsetablering og etablering av gruppa** gikk raskt, fordi medlemmene kjente hverandre fra før. Vi har valgt ut noen fokusområder, blant annet tidlig innsats. Disse er områder som er dagsaktuell for eierne i forbindelse med kompetanseløftet for spesialpedagogikk og tidlig innsats og kompetansebygging hos personalet.

**I forberedelsesfasen** ble rammene for gruppen presentert på felles veiledningssamlinger digitalt og i Oslo. Deretter ble vi i gruppen enig om ytterligere rammer for veiledningen, og hvordan denne skulle foregå.

**I arbeidsfasen** fokuserte vi på eiernes praksis samt på den utvidede kunnskapen det samlede prosjektet bragte fram, som dannet utgangspunkt for oppgavene/veiledningstemaene som ble gitt av prosjektgruppene. Kunnskaper, ferdigheter og holdninger som preget kvalitetsarbeidet ble drøftet i gruppene.

**Avslutningsfasen** i 2023 har vært preget av at flere gruppe-medlemmer har vært syke eller har falt fra av andre grunner (jobbytte, pensjon, tidspress med andre presserende oppgaver) tidligere i prosjektet. Vi ser derfor fram til den felles avslutningen høsten 2023.

Vi har tilpasset fasene i veiledningen til veiledningsgruppene, veileder og det øvrige prosjektet.

## 2.4 Tematiske områder og sentrale temaer i veiledningen

I veiledningene har vi drøftet hva som er godt eierskap, eiers forståelse av sin rolle, hvordan eier utøver kvalitetsansvaret, hvilke utfordringer eierne erfarer og hvilke muligheter de ser for å realisere sine eierforpliktelser. Vi har også drøftet hvordan barnehageeier og barnehagen kan samarbeide for å gi barnehagene et tilbud av god kvalitet (jf. Prosjektbeskrivelse OsloMet mfl., 2021).

Eierrepresentantene har i all hovedsak fremmet tema selv. I tillegg har noen av veiledningene under eiersamlingene i Oslo blitt planlagt slik at tematikk har vært felles for alle eierne i prosjektet. Vi har vært innom både innholdskvalitet, strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet. Vi har tatt utgangspunkt i tematikk i skjæringspunktet mellom prosjektbeskrivelsen til Utdanningsdirektoratet og eierrepresentantenes egne opplevde utfordringer og ønskede fokus-områder innen kvalitet. Det samme er gjort i individuell veiledning.

### Barnehageeiers ansvar for at barnehagen drives i samsvar med lover og forskrifter

«Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter», (jf. barnehageloven § 7 første ledd). Det juridiske ansvaret for kvaliteten i barnehage-tilbudet har vært diskutert med bakgrunn i ulike faglige problemstillinger ved eiers kvalitetssikringsansvar.

### Et kompetent pedagogisk personale

«Et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehage-tilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring» (Kunnskapsdepartementet 2017, s. 15—16). Eiers ansvar for kompetanseutvikling, og ansattes faglige og pedagogiske vurderinger har vært et sentralt tema i veiledningsgruppene. Dette har blant annet handlet om eiernes ansvar for å rekruttere kvalifisert barnehagepersonale, for kompetansebygging hos eksisterende stab, deltakelse i REKOMP og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis og motivering av ansatte til videreutdanning, kurs og barnehagebasert barnehagelærerutdanning og/eller kompetanseoppbygging. I tillegg har dette handlet om å styrke barnehageansattes og styreres personlige kompetanse, holdninger og verdier for gjennom dette å styrke kvaliteten både i rapporteringer av kvalitet til eier og i

kvalitetsarbeidet og øvrig arbeid i barnehagen. Tilpasning av rammeplanen til lokale forhold, jf. barnehageloven § 2 åttende ledd, ble diskutert. Involvering av politiske og juridiske eierrepresentantene i kvalitetsarbeidet har vært drøftet.

Veiledningen omhandlet eiernes kvalitetssikring av ansattes kompetanse og kompetanseutvikling, barnehageledelse og barnehagens organisering, samt om det å ha tid til kvalitetsutvikling i samarbeid med barnehagene.

### **Dobbelrollen barnehageeier — barnehagemyndighet**

I kommunale barnehager er kommunene både barnehagemyndighet og barnehageeier. Dobbelrollen mellom å være barnehageeier og barnehagemyndighet ble mye diskutert. I små kommuner kan det være lite økonomisk gunstig å skille disse rollene fordi det ikke egentlig er rom for å ha to tilsatte med de ulike rollene. Eier har ansvar for at barnehagens personale har tilstrekkelig kompetanse.

Kompetansebygging hos personalet (barnehagen som pedagogisk virksomhet)

Vi diskuterte hvordan eier kunne stimulere/motivere ansatte til å se behovet for at deres kompetanse kan være avgjørende for barnets muligheter for utvikling når mange ansatte var fornøyde med å ha grunnutdanning eller fagbrev og ikke selv så behovet

### **Kvalitet fra barneperspektiv**

Eierne var i veiledningene opptatt av hvordan kvalitet i barnehagen synliggjorde seg for barna, og hvordan barnas utvikling og trivsel her og nå kunne måles og styrkes. Forvaltningen av barnets beste ble mye diskutert og kom fram i alle deler av diskusjonene. Vi har vært opptatt av å utforske barnesyn, syn på eierrollen, eierrepresentantenes eget ståsted, styrker og barrierer i utøvelsen av eierrollen, samt organisatoriske muligheter og begrensninger.

«Barnehageeieren og alle som arbeider i barnehagen, skal sammen bidra til å oppfylle målene og kravene i rammeplanen med utgangspunkt i sine erfaringer og sin kompetanse» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15). Eierne var opptatt av juridiske forhold ved eierrollen. Vi diskuterte ulike sider ved eiernes kvalitetssikring av barnehagens operasjonalisering av rammeplanen.

### **Kompleksiteten i eierrollen**

Kompleksiteten i rollen som barnehageeier ble diskutert med ulike innfallsvinkler. Det legges mange oppgaver til eier, og det kan være en krevende rolle. Eierrepresentantene diskuterte dessuten rådgivningsansvaret, veiledningsansvaret og kontrollansvaret sitt, roller som noen ganger kan komme i konflikt med hverandre og som hver for seg er krevende nok.

Tilpasning til lokale forhold

«Barnehageeieren kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold, jf. barnehageloven § 2 åttende ledd. Barnehageeierens lokale tilpasning bør fremgå av barnehagens vedtekter.» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15-16). Veiledningene tok opp demografiske forhold som preget eierrollen i X fylke. Dette kunne være lave fødselstall som gjorde det vanskelig å opprettholde barnehagestrukturen, og førte til diskusjoner om hvilke barnehager som kunne legges ned og slås sammen. Eierrepresentantene diskuterte hvor liten en barnehage kunne

være uten at det pedagogiske opplegget ble påvirket. Dette måtte veies opp mot lange avstander for barn og foreldre til barnehagen. Barnehagedrift i rurale strøk i X fylke er ikke nødvendigvis helt lik barnehagedrift i urbane strøk og/eller i Midt-Norge og Sør-Norge.

### **Spesialpedagogikk og tidlig innsats**

Et annet tema i veiledningen var spesialpedagogikk og tidlig innsats. Eierrepresentantene reflekterte rundt hva tidlig innsats egentlig betydde, og hva tidlig innsats innebar som praksis i barnehagen. Dessuten var eierrepresentantene opptatt av hvilken rolle henholdsvis eier, styrer, ansatte og foresatte hadde i tidlig innsats. Barnehagen er en del av laget rundt barnet, og eierrepresentantene var i veiledningene opptatt av de nye kvalitetskravene som ble stilt dem i forbindelse med barnevernsmeldingen og i utformingen av en helhetlig oppvekstplan i kommunene.

#### **Foreldresamarbeid**

Eierne nevnte også kravene til foreldresamarbeid, og hvordan dette påvirket barnehagekvaliteten. I private barnehager hadde foreldrene en sentral rolle i kvalitetssikring og eierskap i noen tilfeller, ved at de satt i styret for barnehagen. Samtidig opplevde noen eiere at foreldre nødig satte av tid til å engasjere seg i dette kvalitetsarbeidet i den travle livsfasen med småbarn og arbeid. Foreldresamarbeid ble av alle eiere opplevd som viktig for kvaliteten i barnehagen.

Vi diskuterte også eierrepresentantens samhandling, med barn, foreldre, barnehageansatte, styrere, politikere og andre aktører for å sikre barnehagekvalitet.

### **Nulltoleranse og forebyggende arbeid**

I tillegg diskuterte vi grundig barnehagelovens § 41. «Nulltoleranse og forebyggende arbeid»:

«Barnehagen skal ikke godta krenkelser som for eksempel utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen, skal gripe inn når et barn i barnehagen utsettes for slike krenkelser.

Barnehagen skal forebygge tilfeller hvor barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen, leken og læringen til barna.»

Dette var en lovendring som kom i 2021, og som eierne var opptatt av å oppdatere seg på og å kvalitetssikre etterlevelsen av.

## 3.0 Resultater

I dette kapitlet drøftes hvilken betydning deltakelse i prosjektet har fått for eierne og eierrepresentantene.

Ved valg av veiledningsstrategi i prosjektet var det en balansegang å velge mellom strategier som ga svar på spørsmålene som skulle analyseres i prosjektet, og det å gi veiledning for veiledningens egen del med utgangspunkt i eierrepresentantenes behov. Dette var to ulike hensyn som noen ganger talte for sammenfallende valg, og som andre ganger krevde ulike valg av veiledningsstrategi. Eierrepresentantene har underveis uttrykt at de var usikre på om det de sa i veiledningene var av relevans for prosjektet og forskningsspørsmålene. Jeg har trygget dem på at det var det, og at det å få fram relevante momenter var det forskernes ansvar å sørge for å ivareta. Dette er en form for metakommunikasjon om det å både motta veiledning og å delta i et prosjekt for utvikling av kvalitet fra eiersiden

Felles refleksjon med utgangspunkt i en sosiokulturell forståelse fungerte godt, trolig fordi eierne var erfarne profesjonsutøvere. Gruppeveiledningene var egnet til erfaringsutveksling og å gjøre egne erfaringer til gjenstand for felles refleksjon, diskusjon og tilbakemelding. Slik hadde veiledningene element av interkommunale kollegaveiledninger, og eierrepresentantene viste stor grad av egeninitiativ.

Flere av de utfordringene eierne skisserte rundt kvalitet i barnehagen, finnes det ikke forskning rundt, eller det finnes begrenset forskning. Mange utfordringer finnes det heller ikke velprøvde og dokumentert virksomme løsninger på. Dette innebærer at det i veiledningen ofte ikke er mulig å komme fram til gode svar på alle eierutfordringer rundt kvalitet i barnehagen.

Individuelle veiledninger var egnet til å ta opp vanskelige dilemmaer, eller saker som var særegne for eierrollen i den konkrete kommunen det gjaldt. Individuelle veiledninger ga dessuten rom for bare å snakke, noe som kan være viktig fordi eierrollen kan oppleves «ensom» og krevende. En eier sa for eksempel at hen ikke snakket med andre om sin eierrolle – og om de kvalitetsutfordringene som ikke kan organiseres bort. I individuelle veiledninger kunne eierrepresentantene reflektere selv og finne svar på noen eierutfordringer, eller diskutere og reflektere sammen med veileder i en mer åpen dialog. Eierrepresentantene uttrykte at de fant en gevinst bare i å kunne snakke om eierrollen i veiledningen. Det kan synes som eierne tidvis lærte mer av seg selv og av andre i gruppa enn av veileder.

Eierrepresentantene sa at de hadde fått mer søkelys på kvalitet i barnehagen og hvordan de arbeidet med kvalitet gjennom deltakelse i dette prosjektet. En eierrepresentant omtalte veiledning som det å få snakket ut, for så å avgjøre hva som kunne gjøres med ulike utfordringer rundt eiers ansvar for kvalitetssikring.

Ved å delta i prosjektet og sette søkelys på kvalitet har eierrepresentantene reflektert over kvalitet i barnehagen på nye og annerledes måter som følge av kontakten både i veiledningsgruppen og med hele nettverket i prosjektet på eiersamlingene.



Eierne har underveis i prosjektet prøvd ut ulike ting i kommunene, uten at dette har vært på initiativ fra veileder. Eksisterende aktiviteter i barnehagene har blitt satt i sammenheng med barnehagekvalitet på nye måter som følge av veiledningen. Etter hvert har kvalitetslandskapet åpnet seg som mangfoldig og uoversiktlig, og det vi trodde var klart, har blitt problematisert, mer uklart og nyansert ettersom kunnskapen har økt. Dette gjør at veiledning også er egnet til å synliggjøre at det som kan virke enkelt og ukomplisert, kan være mer komplisert enn ved første øyekast.

Vi har valgt å ikke sette i gang et nytt prosjektarbeid eller utviklingsarbeid i barnehagene, men heller ta utgangspunkt i eksisterende utviklingsarbeider og prosjekter i veiledningen. Her har vi drøftet hvordan barnehageeierne kan arbeide med struktur, prosess og resultat kvalitet på disse områdene av kvalitetsarbeidet, og endre praksiser og tenkning på disse områdene. Det å ta utgangspunkt i eksisterende utviklings- og endringsarbeider i barnehagen har fordeler i form av å ikke tilføye ekstra arbeid. En annen fordel er at vi kunne arbeide med kvalitet i pågående og pålagte prosjekter, som oppvekstplanen og kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende opplæring. Ulempen er at veiledningen da ikke kunne presenteres som et sammenhengende og stringent utviklingsprosjekt rundt barnehagekvalitet med en begynnelse og slutt, avgrensede temaer og tydeligere faser.

I første omgang ønsket eierrepresentantene mer geografisk spredning og å snakke med eiere de ikke vanligvis hadde kontakt med. Men etter å ha prøvd dette på en felles eiersamling i Oslo, var eierrepresentantene mer positiv til veiledning i egne lokale grupper tross at de da ville ha kjennskap til de andre eierrepresentantene. Dette fordi eierutfordringene kan være ulik fra region til region og i urban og rural kontekst. Samtidig uttrykte eierrepresentantene at det var mye å lære fra barnehager som befant seg i en annen kontekst.

Eierne/eierrepresentantene hadde selv underveis i veiledningen tanker om hva som fungerte godt i veiledningen, og hvilke metoder de så for seg ville fungere for veiledning av eiere. En eierrepresentant fremhever viktigheten av å få eksterne veiledning. Modellen til Inkluderende barnehage- og skolemiljø (IBS) ble fremhevet som en metode eierrepresentantene hadde positiv erfaring med. IBS er et nasjonalt tilbud fra Utdanningsdirektoratet for kompetanseutvikling hvor barnehager, skoler, myndighet og eiere deltar for å lære å forebygge mobbing og krenkelser.

Regionale samlinger for eierne, med undervisning som alle ansatte i barnehager og barnehageledelse kunne se i opptak, ble foreslått. Alle involverte kunne dermed få samme undervisning og informasjon, og følge samme formelle opplæring på ulike kvalitetsområder. Dette er et opplegg enkelte eiere kjente fra IBS. I tillegg foreslo eierne at det kunne tilbys eksternt blikk på arbeidet med kvalitet i hverdagen, gjennom eksterne veiledere og ressurspersoner som var tilknyttet barnehagen over tid, slik som i IBS. Disse veilederne deltar i IBS også på foreldremøter og personalmøter. IBS har en modell som er nasjonal, regional og lokal samtidig. Eierrepresentantene anbefalte denne modellen for arbeid med kvalitet i barnehagen sett fra eierperspektivet. I tillegg omfatter denne modellen at det jobbes med kompetanseutvikling mellom samlinger, samt veiledninger og kontakt med

ekstern ressursperson for å utvikle barnehagen videre på et bestemt område.

Eierrepresentantene foreslo et kvalitetssystem i barnehagen på lik linje med skolen, med tilstandsrapport. I skolen tilbyr Utdanningsdirektoratet en mal for skoleanalyse hvor det blant annet er mulig å hente fram elevundersøkelser fra den enkelte skole. Noe tilsvarende uttalte eierrepresentanter kunne støttet kvalitetsarbeidet i barnehagen. Eierrepresentantene foreslo et kommunebasert kompetansesystem for arbeid med kvalitet sett fra eiersiden.

Eierrepresentantene selv vektlegger erfaringsdelinger fra ulike barnehageeiere, forelesningene med teori og funn der det har vært lagt opp til refleksjon og diskusjon og veiledningen — i form av at de har måttet tenke seg om og formulere utfordringer og løsninger som positive konsekvenser av å delta i prosjektet.

En eierrepresentant uttalte følgende:

For meg har veiledningene gjort meg tryggere på forskjellen på eier og myndighet. Men det har vært utfordrende å dele disse to rollene i en liten kommune. Fint at dette er blitt trukket frem i prosjektet.

Deltakelse har gitt større bevissthet omkring kvalitet. Det er viktig å få på plass noe føringer/ rapporteringer på dette, slik at det blir mer likt for alle barnehagene.

Skal vi klare å jobbe mer systematisk må det legges opp til en tydelig ramme for kommunene som barnehageeier hvordan dette skal forvaltes. Hvis ikke vil det ikke bli prioritert. I dag er det ikke tid nok.

Dette utsagnet tolker jeg slik at det er viktig å gi eierrepresentantene noen rammer for hvordan de best kan tilrettelegge arbeidet med barnehagekvalitet, og støtte i dette arbeidet.

## 4.0 Diskusjon/vurdering

I denne delen diskuteres styrker og svakheter ved den valgte veiledningsstrategiens egnethet i veiledning av barnehageeiere. Deretter omsettes resultatene fra veiledningsprosesser til forslag til indikatorer/indikatorsystem/veivisere som kan bidra til å identifisere eiere som sliter med kvaliteten i sine barnehager, og noen forslag til mulige indikatorer skisseres.

### 4.1 Styrker og svakheter ved strategiens egnethet i veiledning av barnehageeiere

#### 4.1.1 Styrker

Veiledningsstrategien gjorde det mulig å starte der eierne var, og ta utgangspunkt i eierrepresen- tantenes ulike personlige kompetanse. Vi kunne ta utgangspunkt i eiernes/eierrepresentantenes egne narrativer, fortellinger og følelser. Det var en fordel å kontekstualisere arbeidet ved å inkludere forskning, teori og praksiserfaringer. Det var også en fordel at det ble gitt relevante forelesninger i eiermøtene, som presenterte noen overordnede perspektiver på eierrollen.

Det var en fordel å skape relevans, lokal tilknytning og myndiggjøring gjennom at det var egenpresenterte problemstillinger den felles refleksjonen i veiledningene dreide seg om. Dette fungerer ekstra godt i gruppeveiledningene, og bidro til kollektiv, dialogbasert læring. Slik sett var det en styrke å ikke starte et nytt utviklingsprosjekt, men heller veilede eierne der de var, og ut fra det de var opptatt av. Felles refleksjon mellom likeverdige kolleger opplevdes velegnet for erfarne profesjonsutøvere.

Det å både være forsker i et prosjekt og veileder var en dobbeltrolle som preget prosessen. På den ene siden hadde jeg fordel av å ha undervist ved barnehagelærerutdanningen ved Dronning Maud i perioden 2011—2019. Dette gjorde at jeg kjente barnehagefeltet godt. Samtidig opplevde jeg å stå utenfor feltet, og mangle noen av de praktiske erfaringene og referansepunktene som eierrepresentantene hadde. Dette blant annet fordi det stadig kommer nye policydokumenter, lovendringer og satsninger innen barnehagefeltet. Det har vært utfordrende at jeg som veileder kjenner bedre til kommunale barnehager enn private barnehager. Jeg skulle gjerne kjent bedre til de spesielle forholdene som preger private barnehager, deres drift og finansiering. For å bøte på dette tilbød vi en veiledning med Trond Erik Lunder ved Telemarkforskning, som har forsket på barnehagenes finansieringssystemer. Barnehagene måtte melde frafall til denne veiledningen på grunn av utenforliggende hendelser, men dette viser at det kunne være relevant å dra ulike fagekspert og forskere inn i veiledningen av eierrepresentantene i bestemte tilfeller.

#### 4.1.2 Svakheter

Det å ta utgangspunkt i eierrepresentantenes egne fortellinger i stor grad gjorde at veiledningene var mindre styrt av veileder, og kanskje til at veiledningene og sammenhengen mellom dem ble mindre strukturert. Samtidig ble noe av prosjektet til underveis, i samskaping mellom deltakere og prosjektgruppa. Dette hadde ikke i samme grad vært mulig med et på forhånd fastsatt opp- legg.

En svakhet kan være at deltakelse i vår veiledningsgruppe ikke innebar å starte et eget utviklingsprosjekt knyttet til kvalitet på eiersiden, men tok utgangspunkt i eksisterende utviklingsprosjekter i kommunens barnehagesektor og diskuterte kvalitet fra eiersiden med utgangspunkt i disse. Dette kan ha gjort det vanskeligere å vurdere sammenhengen mellom veiledningsprosessene og eierrepresentantenes kvalitetsarbeid.

Når veiledningen tar utgangspunkt i fortellinger fra eierrepresentantenes praksis, kan det påvirke prosessene i veiledningen. Det kan ta tid å gripe hva vi snakker om for både veileder, gruppe og den som presenterer fortellingen.

Området kvalitet hos barnehageeiere er enormt, og det har vært et problem å både være stringent og holde fokus – og samtidig ikke sensurere for mye slik at ikke nyansene kom fram. Det er litt som husarbeid – en konstant følelse av at eierrollen rommer enda mer og at det alltid er temaer og sider ved den vi ikke kommer innom. Dette er trolig et funn i seg selv: Eierrollen og rollen som kvalitetssikrer i barnehagen er mangfoldig, vanskelig å avgrense og i en stadig utvikling på grunn av lovendringer, endringer i politikk på barnehageområdet, forskning, endringer i lokal- miljø og i barnegruppa m.m. De fyldige narrative fra eierrepresentantenes praksiser har fått stor plass, nå gjenstår å oppsummere, løfte opp og trekke ut essensen i samråd med eierrepresentantene.

#### 4.1.3 Innspill til indikatorer/indikatorsystem/veivisere

Indikatorer kan både benyttes til å *vurdere og kontrollere eierrollen/utøvelse* av eierskap, og til å *gi ideer og veiledning til hvordan eierrollen kan støttes og styrkes*. Dvs. at indikatorene både kan utformes slik at de har en kontrollfunksjon, og som en støttefunksjon. Jeg vil anbefale at hovedvekten legges på det siste, fordi det er her handlingsrommet for å understøtte praksis og for- bedringer i kvalitetsarbeidet er størst.

Et indikatorsett kan for det første inneholde en juridisk veiledning til eierrepresentantene om hva som ligger i eierrollen. Deretter blir det viktig å skissere det juridiske handlingsrommet som ligger i de juridiske føringene. Det kan tilbys veiledere i juridiske rammer for eierskap, og sjekklister hvor eierne kan vurdere om sentrale deler av det juridiske ansvaret ivaretas, og ikke minst muligheter for registreringer av hvordan det juridiske ansvaret faktisk ivaretas i den aktuelle barnehagen. Videre er det viktig at et indikatorsett sier noe om det juridiske skjønnet, og om rommet for skjønnsutøvelse (muligheten de juridiske rammene gir, og handlingsrommet som ligger i det).

Eierrollen har også en faglig del, og her er det viktig at det både redegjøres for forskning

som kan fortelle noe om hvordan denne faglige delen kan ivaretas, og om utfordringer og fremmere i den faglige eierrollen. Herunder må det være mulig å gi støtte til eiernes faglige skjønnsutøvelse – knyttet til både eierrollen og kvalitetssikringsrollen lederne innehar, så vel som til kvalitetskriterier for barnehagepedagogikken som fagområde. Utfordringen er at det ikke eksisterer forskning rundt alle kvalitetsområdene eier har ansvar for, og at det dermed kan være vanskelig å si hva som er en kvalitativt god praksis for å løse ulike problemstillinger i barnehagen.

I tillegg kan et indikatorsett tilby eiere andres erfaringer med praksiser i eierrollen som har fungert godt, og praksiseksempler det er mulig å reflektere over og lære av.

Et verktøy for å kartlegge, styrke og videreutvikle ansattes kompetanseutvikling kan dessuten utformes. Dette verktøyet bør inneholde forslag til hvordan det er mulig å motivere ansatte til å gjennomføre kompetansehevingstiltak, og for hvordan kommunene best kan tilrettelegge for ansattes kompetanseutvikling og kompetanseheving. Dessuten trenger barnehagene en oppdatert oversikt over hvilke kompetansehevingstiltak som finnes tilgjengelig både i egen region og nasjonalt.

#### 4.1.4 Indikatorer – grad av kompetanse innen sentrale områder i eierrollen

Et indikatorsett kan handle om å gi støtte til eierne på ulike viktige områder hvor det er nødvendig at de har tilstrekkelig kompetanse. Et indikatorsett kan dessuten i tillegg benyttes til å vurdere og kontrollere at eierne har tilstrekkelig kompetanse innen sentrale områder av deres juridiske ansvarsområde og mandat. Det er viktig at dette ikke blir en instrumentell sjekkliste, men en støtte til å styrke eierrollen mer enn bare å kontrollere og evaluere den. Mål for kvalitetsutviklingen kan være både subjektive og mer objektive mål, og begge deler inngår i denne forslagslisten.

Indikatorene som her skisseres er utledet som konsepter på bakgrunn av den samlede deltakelsen i prosjektet med involvering i litteraturgjennomgang, erfaring fra egne veiledningsgrupper samt felles møter og erfaringsdeling med andre deltakere i konsortiet og alle eierrepresentantene samlet. Det bygger altså på en abduktiv tilnærming, hvor jeg har søkt å trekke ut hva jeg som veileder og deltaker i prosjektgruppen sitter igjen med av kunnskap om mulige indikatorer på dette stadiet i prosjektet. Helheten (hele prosjektet) er analysert i lys av delene (min avgrensede rolle og egen veiledning) og omvendt, for å utvikle indikatorforslagene. Jeg har dessuten vekslet mellom en induktiv tilnærming og en deduktiv tilnærming, slik at indikatorene både er empiridrevet og utledet ved å tolke empirien opp mot teori og annen forskning om eierskap i barnehagen (jf. Tjora 2021). I vitenskapelig sammenheng måtte jeg redegjøre nærmere for hvordan hver enkelt indikator var utledet med henvisning til litteratur og/eller praksiserfaringer, men for dette formålet er hensikten kun å presentere en tentativ gjennomgang.

Indikatorene må utforskes gjennom videre forskning for å finne ut hvilke av dem som er mer eller mindre viktig for barnehagekvaliteten, dette er ikke målet med denne

gjennomgangen. Gjennomgangen forteller derimot noe om faktorer deltakerne i prosjektet (forskere og barnehageeiere/eierrepresentanter) antar har betydning for barnehagekvalitet sett fra eiersiden. Vi har ikke gjennomført noen effektstudie, og kan dermed ikke si noe om effekten av de ulike indikatorene. Samtidig finnes det annen forskning som forteller noe om hvordan noen av disse indikatorene kan styrke kvaliteten i barnehagen gjennom eiers innsats. Jeg vil nå redegjøre for mulige områder hvor barnehageeierne forventes å ha kompetanse.

Indikatorsett - støtte til - og vurdering av - eieres grad av kompetanse innen:	
Indikatorform	Innhold (ikke uttømmende)
<p><b>Strukturelle indikatorer (ytre forutsetninger, bygg, ressurser, personalets kompetanse, bemanning, organisering og økonomi, jf. Udir., 2022).</b></p>	<p>Kompetanse i å styrke strukturen i barnehagen og tilrettelegge for kvalitetsarbeid i barnehagen.</p> <p>Å avgrense eieroppgaver og ansvar for å tilpasse seg tilgjengelige ressurser og rammer for eierrollen. Å samtidig kunne melde fra om kvalitetsutfordringer og for knappe rammebetingelser.</p> <p>Kunne gjennomføre kompetansekartlegging blant ansatte, bistå i kompetanseheving og tilby karriereveiledning. Kunne ta i bruk barnehagebaserte kompetansetiltak. Barnehagen som lærende organisasjon. REKOMP-deltakelse. Deltakelse i ulike kompetanseløft (nå bl.a. kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis).</p> <p>Kunne analysere ansattes personlige kompetanse (verdier, holdninger, evne til å reflektere og rapportere praksis), teoretiske kompetanse og ferdigheter. Barnehagens helhetlige kompetanse.</p> <p>Kompetanse rundt barnehageøkonomi, økonomiske prioriteringer, budsjettering og ulikhet mellom private og offentlige barnehager – samt økonomiske prioriteringers betydning for barnehagekvalitet på ulike nivåer og områder.</p> <p>Kompetanse om bygningsdrift, HMS, drift av barnehagens utemiljø, sikring av lekeområder og bygninger mot ulykker og skader.</p> <p>Kompetanse om internkontroll og kvalitetssikringssystemer. System for evaluering og tilbakemelding (trivselsmonitor, barnesamtaler mv.) Kompetanse rundt lokal tilpasning av barnehagen: demografi, befolkningsendringer og hvordan disse faktorenes påvirker lokal barnehagedrift og barndommen som livsfase.</p> <p>Kunne vurdere om private barnehager har andre vilkår, rammebetingelser og arbeidsformer enn kommunale barnehager eller omvendt – og analysere hvordan disse påvirker kvaliteten i barnehagen. Eventuelt modelløring mellom både kommunale og private barnehager i kommunen og overføring av gode praksiser som styrker kvalitet.</p> <p>Kompetanse om pedagog- og bemanningsnormer. Herunder sørge for rekruttering av kvalifisert personell. Barnehagebasert barnehagelærerutdanning. Skaffe kvalifiserte vikarer ved sykefravær. Dekning av plantiden.</p> <p>Kunne analysere barnehageansattes faglige og pedagogiske vurderinger og praksiser, og formidle denne analysen tilbake til disse til bruk i kvalitetsstyring.</p>

<p><b>Prosessuelle indikatorer (beskriver innholdet i tilbudet eller opplæringen, og handler blant annet om hvordan rammeplanen eller læreplanen gjennomføres i praksis, medvirkning, relasjoner, aktivitetstilbud, ledelse og kultur for læring, jf. Udir., 2022).</b></p>	<p>Kompetanse i rammeplanen for barnehagen, dens innhold og mål samt i hvordan disse kan realiseres i barnehagekontekst. Kompetanse i holdninger og verdier som skal prege barnehagens arbeid.</p> <p>Kompetanse om barn, barndom, barnesyn, barnehagen som pedagogisk institusjon, barnesamtaler, barns deltakelse og samskapende og innovative prosesser sammen med barn.</p> <p>Kunnskap om barnehagen som læringsarena og kultur for læring.</p> <p>Kompetanse om barnehageledelse, organisering og systemrettet arbeid i barnehagen.</p> <p>Relasjons- og nettverkskompetanse. Relasjon til styrere, pedagogiske ledere, barnehageansatte, politikere, barn, foreldre, tverrfaglig og tverretatlig samarbeid mv.</p> <p>Kompetanse innen innovasjons- og samskaping i samarbeid med barnehagene. Kvalitetsarbeid knyttet til foreldresamarbeid, barns medvirkning og dokumentasjon (bottom-up). Reformkompetanse – kunne følge opp juridiske og politiske endringer og krav.</p> <p>Kompetanse i å fasilitere inkluderende og tilpassede barnehager for alle barn. Kompetanse rundt minoriteter og majoriteter, funksjonsevne, kjønn, etnisitet, urfolk/samer, nasjonale minoriteter, flerspråklighet, betydningen av barns oppvekstmiljø for deres utvikling etc.</p>
<p><b>Resultatindikatorer (knyttet til det barnehagen ønsker å oppnå med tilbudet eller det policydokumenter stadfester er resultatmål jf. Udir., 2022).</b></p>	<p>Oppfylles rammeplanens krav og lokale planer i praksis. Barnas beste. Barns opplevelser, lek, læring, trivsel, utvikling aktiviteter og samhandling eller annet vektlagt i policydokumenter og/eller lokalt.</p> <p>Kompetanse i kjønn, likestilling og mangfold i personalgruppen og blant barna. Kunne analysere betydningen av kjønn, seksualitet, etnisitet, funksjonsevne mv. i barnehagen. Kompetanse i interseksjonalitet. Flest kvinner. Hvor godt er barnehagen dekket opp med menn og personer med annen kjønnsidentitet? Hvordan ivaretas barnas kjønnsidentitet? I interseksjonalitet er kjønn like viktig som funksjonsevne og etnisitet som mangfoldsindikator, og kjønn har betydning i nærmest alle deler av livet og barnehagens drift. Kompetanse innen samisk kultur og urfolkspedagogikk. Gjelder alle barnehager, ikke bare samiske barnehager.</p> <p>Kompetanse innen bærekraft, herunder kulturell bærekraft. Barnehagene har økte krav til å ivareta sitt samfunnsmandat på dette området i rammeplanen og i andre policydokumenter.</p> <p>Kompetanse i bruk av ulike kvalitetsverktøy som foreldreundersøkelsen. Kunne tolke, gi tilbakemelding til barnehagene og iverksette kvalitetshevingstiltak der resultatene tilsier at dette er nødvendig.</p> <p>Kompetanse om barnehagen som arene for spesialpedagogikk og tidlig innsats</p>



<p><b>Juridiske indikatorer</b></p>	<p>Juridisk kompetanse på området eierskap. Kjennskap til policydokumenter, lovverk, rammeplan og andre forskrifter, og til hvordan disse kan omsettes til praksis i barnehagen. Kunnskap om barnehage 2030. Kunne forvaltningsrett og å utøve eiermandat på bakgrunn av lovverk. Forståelse av barnehageansattes rolle som bakkebyråkrater som formidler policydokumenter og offentlig politikk til barn og foreldre i barnehagen. Realisering av juridiske forpliktelser i barnehagen. Evne til å få kunnskap om hvordan barn og foreldre opplever de juridiske føringene fra sitt perspektiv (de er sluttbrukerne og målet for tiltakene).</p> <p>Kompetanse innen rammeplanens føringer for barnehagen og barnehagepedagogikkens innvirkning på barnehagekvaliteten.</p> <p>Kompetanse innen skjønnsutøvelse, lokal tilpasning av barnehagens arbeid og kulturkompetanse</p>
<p><b>Indikatorer knyttet til kommunikasjon og informasjon</b></p>	<p>Kompetanse i å kommunisere budskap politisk (eierrepresentanter).</p> <p>Kompetanse innen informasjons- og samfunnskontakt: Kunne møte media og lokalbefolkningens eventuelle kritikk av barnehagekvalitet med faglige innspill. Kompetanse i å sørge for at det ryddes opp i kritikkverdige forhold som kan omhandle alt fra barnehagepedagogikk til fysisk sikring av farlige uteområder etter innspill fra interne og eksterne aktører.</p> <p>Kompetanse i barnehage - hjem samarbeid, ulike sosioøkonomiske faktorerens påvirkning på familiene og utdanningsløpet, kompetanse om familiemangfold og familiepolitikk.</p> <p>Kompetanse i det å skape tillit og legitimitet i barnehagene</p> <p>Å kunne innhente kunnskap og vite hvordan denne kunnskapen kan benyttes ikke bare til kontroll, men også til å videreutvikle og styrke kvaliteten i barnehagen i kommunen.</p>

Figur 1 – indikatorsett.

Dette er kompetanseområder eierne kan trenge støtte til i sitt kvalitetsarbeid. Listen er ikke uttømmende, men viser noen områder hvor det kan være nyttig å tilby eierne kompetansestøttende tiltak og veiledning.



## 5.0 Avslutning

Det er mulig å identifisere flere kompetanseområder (se figur 1 indikatorsett) hvor deltakelse i veiledning og felles refleksjon, tilgang til gode praksiseksempler, refleksjonsoppgaver, juridisk støttemateriale, støtte til skjønnsutøvelse og tilgang til faglig materiell og forskning kan styrke eierens kvalitetsarbeid. Et indikatorsett kan handle om å gi støtte til eierne på ulike viktige områder hvor det er nødvendig at de har tilstrekkelig kompetanse.

Det er viktig at et indikatorsett ikke blir en instrumentell sjekkliste for å kontrollere at eierne har tilstrekkelig kompetanse innen sentrale områder av deres juridiske ansvarsområde og mandat, men en støtte til å styrke eierrollen mer enn bare å kontrollere og evaluere den. Målene for kvalitetsutviklingen kan være både subjektive og mer objektive.

Skjønn og tilpasning til kontekst synes å være viktige rammefaktorer for eierens arbeid med kvalitet.

Flere av de utfordringene eierne skisserer rundt kvalitet i barnehagen, finnes det ikke forskningsbaserte løsninger på, eller det finnes begrenset forskning. Dette innebærer at det i veiledningen ofte ikke er mulig å komme fram til dokumentert effektive løsninger på alle eierutfordringer rundt kvalitet i barnehagen. På disse områdene trengs mer forskning om hva som skaper kvalitet i barnehagen.

## Referanser

Alterhaug, B. (2010). Improvisasjon i veiledning. I Karlsson, B. & Oterholt, F. (red.). *Fenomener i faglig veiledning*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 101-116.

Dysthe, O. (2001). *Dialog, samspel og læring*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Fjellanger, L. I., Halland, S., Nordlie, R., & Winje, A. (2020). Praksisnære profesjonssamtaler med studenter i barnehagelærerutdanningen. *Nordisk tidsskrift i veiledningspedagogikk*. Vol 5 Nr. 1 (2020). DOI: <https://doi.org/10.15845/ntvp.v5i1> Publisert: 2020-01-17.

Kunnskapsdepartementet (2017). *Rammeplan for barnehagen. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*.

Kunnskapsdepartementet. Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2005-06-17-64. Sist endret: LOV-2022-06-10-40 fra 01.01.2023.

Lauvås, P., Lucke, K. H., Handal, G. (2016). *Kollegaveiledning med kritiske venner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

OsloMet, DMMH, HiØ og TF (2021). *Tilbod - Pilotprosjekt – veiledning til barnehageeiere for å styrke kvalitet i barnehagen*. Seksjon for oppdragsadministrasjon, fakultet for lærarutdanning og internasjonale studier. OsloMet.

Säljö, R. (2017). *Læring i praksis. Et sosiokulturelt perspektiv*. Cappelen Akademisk Forlag.

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal.

Utdanningsdirektoratet (2022). Hva er kvalitet? [Hva er kvalitet? \(udir.no\)](https://www.udir.no/hva-er-kvalitet/)

Worum, S.K. (2014) Dialogbasert gruppeveiledning – utvikling av kunnskap og felles læring. I Stjernstrøm, E. & Knudsen, L.C. (red.): *Stemmer i veiledningsrommet*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 161–181



## VEDLEGG 4



**DronningMaudsMinne**  
HØGSKOLE FOR BARNEHAGELÆRERUTDANNING

# **Pilotprosjektet “Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen”- sluttrapport fra veiledningsgruppen DMMH**

Forfattere:

Birgitte Ljunggren, Sissel Mørreaunet, Kjersti Nissen & Mari Westerhus



# Innhold

Forord .....	5
Innledning .....	6
Teoretiske innganger til prosjektet: aksjonsforskning, samskaping og veiledning .....	7
Aksjonsforskningsspiral som ledetråd i piloteringen. ....	7
Samskaping .....	7
Veiledningsteoretiske ledetråder.....	9
Metoder og analyse ved innsamling av data .....	12
Deltakerne i prosjektet .....	12
Datamateriale. ....	13
Analysestrategier. ....	14
Etikk- godkjenninger. ....	14
Funn og erfaringer i piloten .....	14
Gjennomføring av veiledningsmøtene.....	14
Veiledningens arbeidsformer, prosesser og metodikker .....	18
Utviklingsarbeid i egen organisasjon.....	18
Individuell veiledning. ....	19
Gruppeveiledning.....	20
Reflekterende team. ....	20
Bruk av dyr/bilder som grunnlag for oppdagelser og bevissthet og refleksjon om egen rolle i organisasjonen. ....	20
Dialogspill.....	20
Narrativer.....	21
Tematiske områder i veiledningen/sentrale temaer i veiledningen .....	21
Politikere/eiere. ....	21
Egen utøvelse av eieransvaret. ....	22
Styrere og kvalitet for barn. ....	22
Veiledning som istandsetting.....	23
Veiledninga har skapt større bevissthet om egen rolle og ansvar. ....	23
Veiledninga har bidratt til å sortere og ramme inn styrker og utfordringer.....	23
Veiledning har styrket handlingskapasitet. ....	24
Innspill til kvalitetsindikatorer for godt eierskap .....	24
Organisatorisk kapasitet .....	25
Kompetanse i alle ledd.....	25
Deltakelse i veiledning for eiere og eierrepresentanter .....	26
Samarbeid på tvers av eierskap .....	26



Godt lederskap.....	26
Samskaping og medvirkning .....	26
Avklarte roller og ansvar .....	26
Systemarbeid og internkontroll .....	26
Oppsummering og diskusjon av veiledningsdesignet – erfaringsdeling .....	26
Referanseliste: .....	29
Figur og tabelloversikt:.....	29

## Forord

“Veiledning til barnehageeiere for å styrke kvaliteten i barnehagen” er et UDIR-finansiert pilotprosjekt og dette er sluttrapporteringen fra prosjektgruppen ved DMMH. Denne prosjektgruppen har hatt ansvar for eierveiledning knyttet til syv deltakende private og kommunale barnehageeiere. Piloteringen av eierveiledningen er en av tre deler av det større nasjonale eierprosjektet. Kjersti Nissen har vært lokal prosjektleder og er sammen Mari Westerhus, Elin Birgitte Ljunggren og Sissel Mørreaunet ansvarlig for denne rapporten. I arbeidet med rapporten vi vært likeverdige bidragsyttere i alle deler av prosessen.

Trondheim 13. juni 2023

## Innledning

Hvordan kan en hensiktsmessig veiledning for eiere i barnehagesektoren gjennomføres? Dette har vært et viktig spørsmål for prosjektgruppen ved DMMH i arbeidet med å utvikle veiledningspiloten for eiere i barnehagen. I denne rapporten skal vi presentere både hvordan vi har arbeidet, de valgene som er gjort underveis og vår evaluering av prosessen (drøfting/diskusjon). Fordi dette har vært en pilotering har vi ønsket å prøve ut og evaluere. Vi har med andre ord ikke hatt en klar oppfatning av hva en god veiledning av denne gruppen kan være før vi satte i gang, selv om vi hviler på noen veiledningsteoretiske tradisjoner. Dette har vært gjenstand for nettopp en pilotering. Vi har derfor tillatt oss også å ikke lykkes, men å høste erfaringer i hele prosjektperioden. Det er viktig for oss at leser får innblikk i veiledningsaksjonene som er gjennomført, kanskje lære av noen erfaringer vi har gjort oss, og ikke minst finne inspirasjon til å videreutvikle veiledning til denne spesifikke gruppen av veisøkere.

For å lette lesingen av teksten er det greit å ha i mente de overordnede strukturene i piloteringen ved DMMH, noe som i denne sammenhengen betyr at prosjektet har løpt langs noen spor som fletter seg inn i hverandre. For det første har vi hatt som mål - i hvert eneste møte - å jobbe med eiere og veilede med hensikt å styrke deres arbeid med å sikre kvalitet i egne barnehager. Hensikten har vært at eiere skal føle utbytte av veiledningen, selv om den har vært gjennomført som et prøveprosjekt. Samtidig har vi ønsket å utforske hvordan ulike former for veiledning på ulike måter har bidratt til utbytte av veiledningen. Vi har derfor prøvd ut ulike veiledningsaksjoner som har vært inspirert av aksjonsforskningsmetodikk og som er vurdert og evaluert fortløpende i en løpende læringsprosess i prosjektet. For det andre vil vi si noe om eiernes gjennomføring av et valgt utviklingsarbeid for å bedre kvalitet i egne barnehager. Utviklingsarbeidet har vært en viktig del av veiledningspiloten i vår region for å bedre kvalitet i egne barnehager. Dette grepet er dels er bestemt av prosjektbeskrivelsen og dels av et behov for å konsentrere arbeidet og veiledningen mot noe konkret som angår eierne som deltar.

Piloteringen av eierveiledningen er en av tre deler av det større eierprosjektet. Vi nevner derfor at det datamaterialet vi har samlet inn også har vært brukt til innspill til en diskusjon om indikatorer for eierleddet. Som vi kommer tilbake til, har dette overordnede dobbeltsporet (indikatorsporet) i prosjektet fått konsekvenser også for gjennomføring av veiledningen.

Våre problemstillinger for i piloten (eller prosjektet) har vært:

Hvordan kan en velfungerende veiledning for barnehageeiere være?

- Hvordan har veiledningsdesignet til DMMHs del av prosjektet blitt utformet og gjennomført?
- Hvilke styrker og svakheter har veiledningsdesignet vi har utforsket i piloten?
- Hva har fått betydning for eieres forståelse for og utøvelsen av eieransvaret for kvaliteten i barnehager? (hva har veiledninga bidratt med/til)?

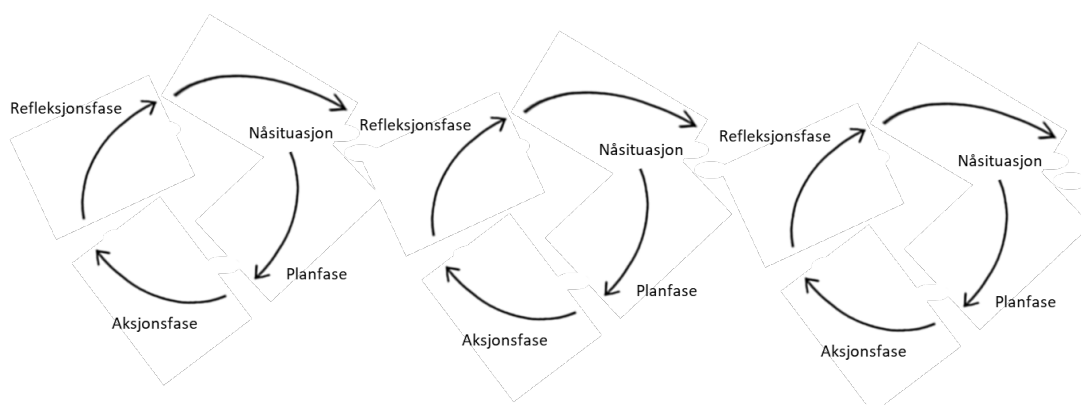
Vi vil starte rapporten med å presentere teoretiske innganger vi ved DMMH har latt oss inspirere av i veiledningspiloten. Deretter følger en kort redegjørelse for datamaterialet og analysene av disse som er benyttet for å utvikle både piloten (evaluering) og for å dokumentere funn i løpet av piloteringen. Hoveddelen av rapporten består av en redegjørelse og diskusjon av piloteringen.

## Teoretiske innganger til prosjektet: aksjonsforskning, samskaping og veiledning

I denne delen presenteres teoretiske innganger vi har latt oss inspirere av. Her legger vi særlig vekt på at veiledningspiloten har vært aksjons- og samskapsorientert. Vi vil derfor redegjøre både for aksjonsforskningsspiralen som ledetråd i piloteringen og den samskapede læringsmodellen før vi redegjør for vårt veiledningsteoretiske utgangspunkt.

### Aksjonsforskningsspiral som ledetråd i piloteringen.

Pilotstudier innen forskning, og i særdeleshet innen eksperimentell forskning, har til hensikt å prøve ut metoder, tiltak eller intervensjoner for å vurdere deres hensiktsmessighet med tanke på rulle ut disse i et større prosjekt (Thabane et al., 2010). Overført til vår studie har et mål vært å prøve ut veiledningsaksjoner og vurdere/evaluere disse for å gi innspill til hva som kan være hensiktsmessig veiledning av eiere for å styrke deres arbeid med kvalitet i egne barnehager. Vi har designet piloten inspirert av aksjonsforskningsspiralen til Coghlan og Brannick (2014). Dette er en sirkulær modell som viser læringsprosessene i et aksjonsforskningssprosjekt. Det starter med å avklare nåsituasjon, gå gjennom en planfase, en aksjonsfase og en refleksjonsfase for så å kunne si noe om en ny nåsituasjon for deretter å gjenta læringsspiralen.

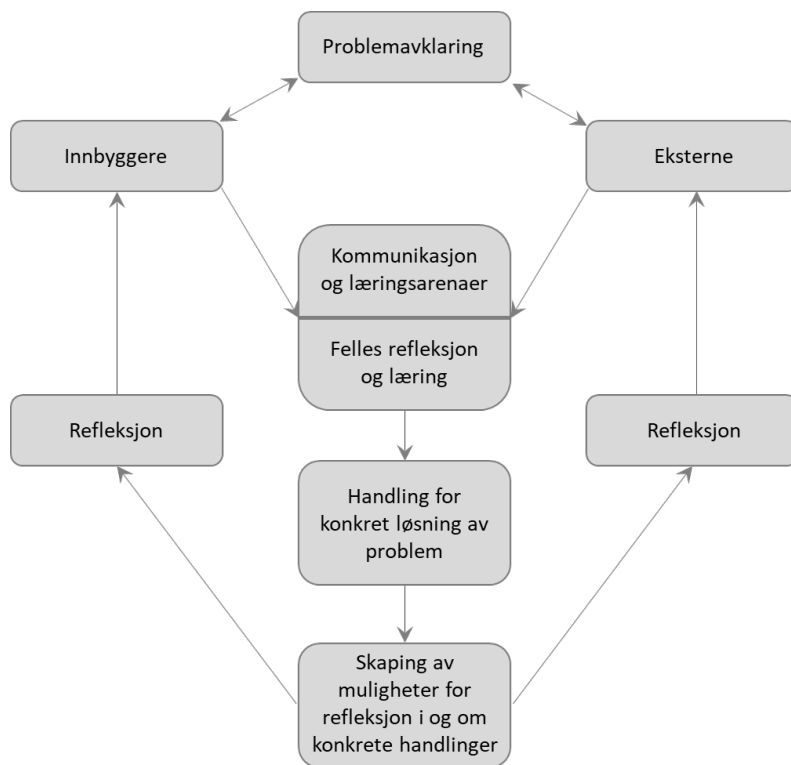


**FIGUR 1, AKSJONSFORSKNINGSSPIRALEN, FRITT ETTER COGHAN OG BRANNICK (2014).**

Et eksempel på en nåsituasjon var oppstarten av prosjektet, hvor vi som veiledere møtte deltakerne for første gang. Gjennom å lytte til deltakernes presentasjon av eget ståsted fikk vi en større klarhet i eierens nåsituasjon. På bakgrunn av denne beskrivelsen satte vi sammen i gang en planfase som så resulterte i en aksjonsfase hos deltakerne. På neste møte en videre refleksjonsfase over aksjonene/veiledningsaksjonen. Modellen har også vært benyttet i arbeidet med eiernes eget utviklingsarbeid, noe vi kommer tilbake til. Aksjonene i dette prosjektet har vært både individuell veiledning, gruppeveiledning og et utviklingsarbeid som veiledningen også har vært rettet mot.

### Samskaping

Vi har også latt oss inspirere av Klev og Levins (2021) modell for samskapede læringsprosesser. Deres forståelse av og tenkning knyttes til læring og utvikling som samskaping i en organisasjonsutviklingsprosess (OU-prosess). Her rettes et særlig fokus på samspillet mellom eksterne aktører som pådrivere i OU-prosessen og de interne aktørene ("innbyggerne").



**FIGUR 2, DEN SAMSKAPTE LÆRINGSMODELLEN, FRITT ETTER KLEV & LEVIN, 2021, s.72**

Ser vi på den samskapte læringsmodellen (fig. 2), tar den utgangspunkt i en felles problemaforklaring hvor hensikten er å avklare hva aktiviteten skal dreie seg om. I vårt tilfelle har det vært knyttet til hva utviklingsarbeidet kan handle om, dvs. hvilken utfordring eierrepresentantene (“innbyggerne”) skulle adressere i eget utviklingsarbeid. Dette problemet gjøres til gjenstand for felles refleksjon og diskusjon på arenaer der innbyggere kan møte de eksterne. Deretter kommer man fram til mulige handlinger for å løse problemet som innbyggerne gjennomfører og erfaringer fra disse kan igjen bli gjenstand for videre diskusjon, felles læring og utvikling av nye handlingsmuligheter for innbyggerne. Ved å kanalisere veiledningsaksjoner inn i en slik arbeidsform kan resultatene av veiledning bli tydelige på et organisatorisk nivå gjennom handlinger som skjer i eierrepresentantenes organisasjoner.

Refleksjonene som modellen viser til, er knyttet til aksjoner både hos de eksterne og hos de interne underveis i handlinger som man tenker løser problemet man har definert. I denne prosessen kan de eksterne bygge på innsamlede data som analyseres og danner grunnlag for videre diskusjon ved neste treffpunkt (jf. aksjonsforskningstanker). Vi ser klare likhetstrekk med denne modellen og aksjonsforskningsspiralen til Coglán og Brannick, slik vist tidligere.

Denne modellen har altså vært spesielt relevant i piloten der veiledningen har vært knyttet til innbyggernes utviklingsarbeid hvor eksterne aktører (veiledere i prosjektet fra DMMH og de andre eierne) har hatt mulighet til både å delta og bistå med ulike perspektiv og innspill. Samskaping skjer som sagt i møte mellom interne og eksterne aktører med ulik kompetanse, forskjellige roller og ansvar. En grunnleggende premisse i prosesser hvor forskjellige perspektiver og kunnskap bringes inn, er at aktørene er likeverdige og aktivt medvirkende (Klev & Levin, 2021). Vi tok i arbeidet med problemaforklaring utgangspunkt i modellens “innbyggerne” og deres erfarte ståsted. Denne modellen har på en god måte latt seg kombinere med teorier og ideer om veiledning da prosjektet har lagt opp til og til rette for møte mellom “innbyggerne” og “de eksterne” (veilederne og andre eierrepresentanter). Samskapende læringsprosesser skjer både der innbyggerne treffer eksterne aktører (veilederne fra DMMH) og gruppeveiledningsaksjoner hvor også andre eiere deltar. I

gruppeveiledningen har deltakerne på ulike måter vært involvert i ulike prosesser som å belyse forskjellighet, reflektere over og utforske egen praksis. Det har i disse prosessene vært viktig å gi rom for og skape muligheter for refleksjon knyttet til de utfordringene deltakerne/innbyggerne står i som grunnlag for læring og handling. Hvilke tiltak og eller virkemidler kan iverksettes? Her har forholdet mellom støtte og utfordring vært sentral. Når trenger innbyggeren støtte og hvor er det viktig å utfordre? Hva skal til for å skape refleksjon og bevegelse knyttet til de handlinger som er utført?

## Veiledningsteoretiske ledetråder.

Vår grunnleggende tilnærming til veiledning er basert på konstruktivistiske og systemiske grunnlagsforståelser. Systemisk veiledning har ulike tradisjoner som befinner seg i grenseland mellom individ- og relasjonsperspektiv, hvor både dialog, kommunikasjon, relasjon og kontekst er sentrale forståelsesrammer for utvikling og endring (Ulleberg & Jensen, 2017). Å se på samspill som sirkulære prosesser innebærer at jeg, enten jeg er veileder, veisøker, eier etc., er en del av relasjonen. I ethvert sosialt system står personer og fenomener i relasjon til hverandre. Forståelse av fenomen skjer i helheter og sammenhenger. Helhet viser til at alle fenomen henger sammen og påvirker hverandre gjensidig. En slik sirkularitet er inspirert av hermeneutisk tenking.

Eierskap i barnehagesektoren er et sammensatt fenomen (Børhaug, 2021). Eierrepresentantene i prosjektet samspiller med systemer, politikere, styrere, barn, foreldre og andre sektorer. Å ta utgangspunkt i sirkulære forståelser, hvor ulike forhold henger sammen og påvirker hverandre, mener vi er godt egnet til å studere komplekse, bevegelige prosesser og de sammenhenger det skjer. Lineære modeller med mer mekanisk årsak - virkning – tenkning, hvor alt har en bestemt årsak, kan bli grove forenklinger av kompleksitet og mangetydighet som preger samspill mellom aktørene (Ulleberg & Jensen, 2017). Et eksempel på lineære forklaringer kan være eierrepresentanter som jakter etter noe eller noen å skyldte på, eller finne hvem eller hva som er årsaken til problemet, en konflikt har bare én årsak og vi finner forklaringen utenfor selve situasjonen.

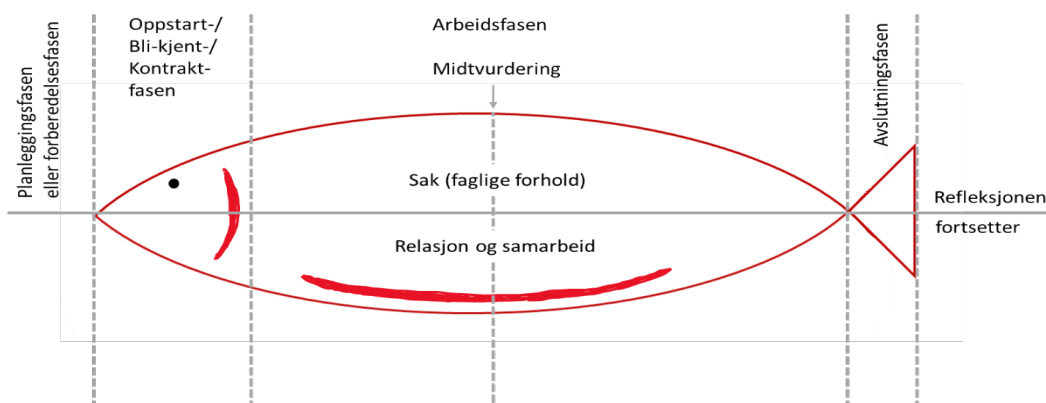
Vårt veiledningsdesign preges av å være utforskende og eksplorerende, hvor vi sammen har undersøkt, utforsket, utvidet og utviklet aktuelle tematikker som både eierrepresentanter og veiledere har funnet interessante og viktige. Vi har, som tidligere beskrevet, hentet inspirasjon både fra aksjonsforskning og Klev og Levins begrep om *samskapt læring* (Klev & Levin, 2021). Samskaping baserer seg på dialoger mellom likeverdige aktører og kollektive skapende konstruksjoner. Vi har arbeidet med å skape forståelser og kunnskap utfra de erfaringene vi har gjort underveis. Veiledningene har vært ledet av veileder med åpenhet og involverende tilnærminger. Alle har slik hatt en aktiv rolle i veiledning. Veiledningsarbeidet har altså vært preget av det vi vil karakterisere som en åpen tilnærming og samskapende holdning hvor det som skal tas opp ikke er hundre prosent fastlagt på forhånd.

I vår forståelse av veiledning har vi også lagt til grunn at veiledning kan forstås som sosiale konstruksjoner der samskaping av mening konstrueres i gjensidige prosesser gjennom dialog (Gergen, 2009). Dialogen har stått sentralt i veiledningen når vi gjennom utforskende samspill har forsøkt å ivareta både støtte, utfordringer og oppdagelser. Gjennom åpen utveksling er det gitt mulighet for demokratisk og kollektiv kunnskaping. Her kan nye forståelser oppstå gjennom deltakernes bidrag og refleksjoner. En intensjon i denne typen veiledning er at veisøker kan finne ny mening i egne og andres handlinger og forståelser. Samtidig kan også mening trå klarere fram for veisøker. Dette kan igjen danne grunnlag for både bevissthet, innsikt og gjennomtenkte handlinger. Veiledning kan slik ses som kunnskapsmøter, hvor aktørene har felles ansvar kunnskapsutvikling (Rønnerman, 2007). I vårt prosjekt, hvor deltakere med samme ansvar og rolle har vært sammen i gruppeveiledning, har det blant annet handlet om erfaringsdeling, utforskning og ulike faglige innspill. Denne arbeidsformen i veiledning kan slik relateres til "en prosessuell og pedagogisk arbeidsform

som kan bidra til at profesjonsutøvere kontinuerlig videreutvikler sin yrkesutøvelse og sitt kunnskapsgrunnlag” (Larsen, Luthen & Ulla, 2021, s.14).

Det finnes ulike forståelser og definisjoner av veiledning. Vi har allerede vist hvordan vår forståelse av veiledning baseres på konstruktivistiske og systemiske grunnlagsforståelser. Samtidig vil vi også klargjøre at vi legger Tveitens definisjon av veiledning til grunn i vårt arbeid med å operasjonalisere og konkretisere veiledningspraksisen i piloten. Tveiten definerer veiledning som *en formell, relasjonell og pedagogisk istandsettingsprosess rettet mot at mestringskompetanse styrkes gjennom en dialog basert på kunnskap og humanistiske verdier* (Tveiten, 2019, s. 11). Veiledning ses i denne sammenheng som en individuell prosess som styrker mulighetene til å ta sin plass og for eksempel være aktør i en kompleks organisasjon eller situasjon. En istandsetting dreier seg også om bevisstgjøring - dette skjer både i individuelle veiledninger og i gruppe. I veiledningen står erkjennelse rundt egne praksiserfaringer sentralt og for å få fram slik erkjennelse har altså refleksjon og dialog vært viktig som arbeidsform. Relasjonens kvalitet og tillitsforhold i veiledningen vil påvirke prosessene. Et viktig anliggende i veiledningen er å starte der den andre er og legge til rette for oppdagelse, vekst, læring og videreutvikling av kompetanse. Hva eierne har ønsket å styrke seg på vil vi komme tilbake til i presentasjon av funn.

Tveiten (2019) har også presentert en modell for veiledningsprosessen med ulike faser. Fasene viser hele veiledningsforløpet gjennom en “Fiskefigur” (se figur 3 under), hvor hver veiledning og hele veiledningsforløpet følger de samme fasene, altså som en hel stor fisk og som mange små fisker. Fasene kan gi veiledninga en form for struktur som kan følges i mer eller mindre grad. Hver veiledning eller hele veiledningsforløpet starter med det Tveiten (2019) kaller “Planleggingsfase” som handler om å forberede seg til, avklare hensikten med veiledninga og skape en felles forståelse for hva en tenker veiledningsforløpet skal/kan bidra med. I planleggingsfasen har både veiledere og deltakere planlagt et løp ved å melde seg på som deltaker i prosjektet, mens veilederne har planlagt hva de tenker veiledninga kan inneholde. I den neste fasen “Oppstartsfasen” legges det vekt på å bli kjent og skape gode rammer med avklaring av forventninger og hva veiledninga rent tematisk tenkes å handle om. Den tredje fasen omtales som “Arbeidsfasen” og det er denne fasen, som rent tidsmessig, varer lengst. Her utforskes tematikkene deltakere og veiledere bringer inn. I arbeidsfasen kan en dra nytte av ulike type “metodikker”, slik som for eksempel reflekterende team, ulike tilretteleggende metoder, gruppeveiledning, individuell veiledning etc. Til slutt vektlegger Tveiten betydningen av å ha en “Avslutningsfase” som også peker framover mot et forpliktende arbeid i form av handlinger, oppgaver, oppdrag som skal gjennomføres. Noe som kan være forpliktende for det videre arbeidet. I avslutningsfasen ligger det også vekt på å oppsummere og reflektere over hva veiledninga har bidratt til og hva en velger å ta med seg og hva en ser som viktig å jobbe videre med.



FIGUR 3, FISKEFIGUREN, FRITT ETTER TVEITEN, 2019, S. 94

Denne modellen har vært viktig for hvordan vi har designet de konkrete møtene, men også hvordan vi har tenkt det overordnede veiledningsforløpet. "Fisken" til Tveiten kan med andre ord benyttes som et bilde på hvordan hver enkelt veiledning kan forsås, men også hvordan man kan forstå et helt veiledningsforløp, med en rekke ulike veiledninger. Fiskemetaforen til Tveiten tillater oss å se at et større veiledningsforløp kan bestå av mange mindre veiledningsaksjoner som i seg selv kan forstås ved hjelp av denne metaforen- som "småfisk" i den "store fisken".

For å oppsummere vår forståelse av *veiledningsdesign* i denne piloten, baserer vi oss på ideer om tjenstedesign. Clatworthy (2017) trekker fram at et tjenstedesign består av ulike dimensjoner: det baserer seg på noen grunnleggende ideer, det er en prosess og det innebærer også noen metodikker. Dette kan oversettes til hvordan vi forstår veiledningsdesign her. Vi baserer designet på et grunnleggende tankesett som også inkluderer holdninger. Dette er ideen om at veiledning baserer seg på felles kunnskap, hvor deltakerne i møter og i samhandling skaper kunnskap og innsikt sammen. Forholdet mellom partene skal være basert på demokratiske prinsipper. Det er maktpåliggende for oss å trekke fram nettopp det grunnleggende tankesettet som en bærebjelke i vårt veiledningsdesign. Deretter inkluderer veiledningsdesignet prosesser som både kan sees som planlagte (designede) prosesser, slik som utviklingsarbeidet vi har lagt inn som et element i veiledningsdesignet. Ved å legge til rette for felles og individuelle læringsløp knyttet til et utviklingsarbeid, har det lagt føringer på innhold og struktur på veiledningsdesignet. Til slutt har vårt veiledningsdesign bestått av ulike metodikker, eller arbeidsformer (jf. Tveiten). I et veiledningsdesign som hviler på et tydelig sosialkonstruktivistisk og demokratisk grunnlag, vil sentrale metodikker være variasjoner over dialogisk baserte møter mellom veileder og veisøker- eksempelvis gruppebasert eller individuelle veiledninger.

I sum svarer dette designet også på behovet for utforskning og utprøving som ligger i selve piloteringsarbeidet. Deltakerne i prosjektet har sammen har undersøkt, utforsket og utvidet aktuelle tematikker som både eierrepresentanter og veiledere har brakt inn. Et utforskende design har vært viktig i en piloteringssetting, hvor vi har hatt som mål å utforske ulike veiledningsaksjoner, og sammen jobbet for gode utviklingsprosjekt. Veiledningens struktur har vært forholdsvis åpen, men med de ulike fasene i veiledningen som ramme. Veiledere fra DMMH har ledet veiledningene utfra dette designet.



## Metoder og analyse ved innsamling av data

I det videre skal vi presentere hvordan vi har dokumentert pilotens ulike aksjoner og analysert de data som har vært samlet inn.

### Deltakerne i prosjektet

I en slik FoU-pilot for veiledning spiller deltakerne en helt sentral rolle. Her kommer vi derfor med en kort presentasjon av deltakerne i prosjektet i tabells form. Vi skal senere i teksten koble dette til funn om betydningen av rammefaktorer for piloteringen.

Deltaker	Rolle som eier	Størrelse	privat/kommunal	Frafall (ja/nei)
Eier 1 Deltar med 2	Eiers representant	9 barnehager	kommunal	
Eier 2	Eiers representant	7 barnehager	kommunal	
Eier 3	Eiers representant	2 barnehager	kommunal	Trukket seg fra okt-22
Eier 4	Eiers representant	6 barnehager	kommunal	Trukket seg fra januar-22
Eier 5	Eiers representant	1 barnehage	Privat SA	
Eier 6 Deltar med 2	Eiers representant	3 barnehager	privat	
Eier 7	Eiers representant	13 barnehager i regionen	Privat kjede	Avsluttet februar -22 (eierskifte)

**TABELL 1, DELTAKERE I PILOTPROSJEKTET VED DMMH**

Alle sju deltakerne har deltatt som representanter for de juridiske eierne mens en av deltakerne har dobbeltrollen som eierrepresentant og myndighetsansvar. Flertallet av deltakerne har barnehagefaglig kompetanse. I tillegg til eiere som deltakere i piloten har også 4 veiledere/ deltakere fra DMMH deltatt. DMMHs deltakere har hatt i oppgave å drive FoU-prosjektet, fasilitere møteplasser, drive og vurdere veiledning, innta rollen som den eksterne i de samskapte læringsprosessene med mer.

I løpet av prosjektperioden opplevde vi frafall av eiere. Fra å være 7 eiere i prosjektgruppen ved oppstart står 4 tilbake ved prosjektets slutt. Eierne selv har oppgitt ulike grunner til frafall. I flere tilfeller har kapasitet vært oppgitt som grunn til å forlate prosjektet. En privat eier sluttet i forbindelse med eierskifte. Deltakelse i piloten har blitt forstått som en aktivitet som kan kuttes i en travel hverdag. Dette frafallet kan i seg selv representere en erfaring å ta med videre i kommende veiledningsløp for eiere. For å lykkes med veiledning er avklaring om forventninger og forpliktelser til deltakelse helt sentralt. Vi vurderer det som en viktig forutsetning for deltakelse at deltakerne i et veiledningsløp har en klar og tydelig forpliktelse til å delta i et veiledningsløp, noe som innebærer enten å ha kapasitet til å delta eller prioritere veiledning i egen hverdag. Samtidig kan uklarhet i hva prosjektet skulle innebære ha bidratt til frafall.

## Datamateriale.

I forbindelse med piloteringen har vi samlet inn en rekke ulike data. Her er det viktig å ha i mente at dette ikke har vært et rent forskningsprosjekt, men et *forsknings- og utviklingsprosjekt*, med vekt på utvikling. I motsetning til et rent forskningsprosjekt, som har til hensikt å samle inn og analysere data for å kunne presentere resultat, har data i dette prosjektet også vært samlet for å være en ressurs i utviklingsprosesser som følger flere løp. Innsamling av data i dette prosjektet har derfor hatt flere og ulike funksjoner. En funksjon har vært som dokumentasjon, ressurs og utgangspunkt for våre refleksjoner i rollen som eksterne, over de handlinger som deltakerne gjør i eget utviklingsarbeid (jf. modellen til Klev og Levin, 2021). Dermed har innsamlet data spilt en rolle i den samskapingen av muligheter for refleksjon i og om konkrete handlinger. Samtidig har innsamling av data også fungert som dokumentasjon og utgangspunkt for analyse og refleksjon over selve veiledningsdesignet og våre egne valg knytte til konkrete veiledningsaksjoner som ledd i piloteringen. Dette har for eksempel vært lydopptak av de felles evalueringer som deltakerne (eierne) har blitt bedt om å gjøre i fellesskap eller individuelt i løpet av prosjektet. Her kan spørsmål ha vært: "hvordan syntes dere f.eks. reflekterende team fungerte for dere?" De innsamlede data har derfor spilt en rolle i evalueringen av veiledningsaksjonene, sett i lys av problemstillingen til selve piloten. Til slutt har vi også samlet inn data gjennom veiledningene som kan si noe om eierskap i barnehagesektoren. Vi har dermed brukt veiledninger og møter med eierne til å samle inn data som også skulle informere diskusjonen om indikatorer for eierleddet i barnehagen. Dette har for eksempel vært gjennomført ved opptak av diskusjoner hvor eierne har diskutert hva som kan være viktige indikatorer for et eierskap som fremmer kvalitet i barnehagene.

På denne bakgrunnen ser vi tydelig kompleksiteten i dette prosjektet. Det har vært mange ulike og samtidige handlingsforløp, og det er grunn til å diskutere om dette har påvirket piloteringen knyttet til dokumentasjon og datainnsamling? En erfaring vi gjorde oss, var at uklarheter omkring rollen til eierne i utvikling av et indikatorsett (dette endret seg jo underveis i oppdraget fra UDIR til å bli en diskusjon om indikatorer) forplantet seg til veiledningen på ulike sett. For det første var utvikling av indikatorer noe som eierne trodde de skulle bidra aktivt i og dermed søkte veiledning for. Fordi vi (deltakerne ved DMMH) også hadde i oppdrag å komme med innspill til indikatorsett fra våre eiere, kunne det for eksempel i individuelle veiledningsøkter komme spørsmål fra oss om tematikker som kom opp i veiledning kunne være aktuelle for indikatorsettet. Et eksempel på dette er spørsmål om delegasjonsreglement i kommuner. Et annet eksempel er spørsmål om internkontrollsystem som omfatter barnehagens prosesskvalitet.

Datakilder	Type/beskaffenhet	Antall	Transkribert
Swotanalyser	dokument/tekst	3 stk.	
Prosjektbeskrivelser	Dokument/powerpoint-presentasjoner	7 stk.	

Lydopptak av gruppeveiledning	Lyd fra zoom- og fysiske veiledningsmøter	21stk. (Til sammen 17 timer)	1 stk.
Lydopptak av individuelle veiledninger	Lyd fra zoom- og fysiske veiledningsmøter	8 stk. (til sammen 10,5 timer)	7 stk.
Logg og feltnotater fra DMMHs deltakere/veilederteam	dokumenter	Gjennomgående i hele prosjektperioden	
Narrativer fra eierne	Muntlig og skriftlig	4 stk.	

**TABELL 2, OVERSIKT OVER DATA SOM ER SAMLET INN I PROSJEKTET**

## Analysestrategier.

Vi har jobbet analytisk med materialet gjennom å stille ulike analytiske spørsmål til det. Spørsmålene har variert etter hvilken funksjon materialet har hatt for oss i piloteringen og dermed også avhengig av problemstillingen. Om hensikten med å benytte data for eksempel har vært å evaluere veiledningsaksjonene, så har vi stilt evaluerende spørsmål i møte med det for å belyse problemstillingen som omhandler hensiktsmessige veiledninger for eiere i barnehagesektoren. Dette har for eksempel vært hvordan opplevde deltakerne akkurat denne måten å jobbe på- og hva trekker de selv fram som erfaringer knyttet til veiledningen? Disse spørsmålene har også vært informert av veiledningsteori- for eksempel knyttet til faser i veiledningen jf. Tveiten, eller knyttet til rollen til dialog og rollen til rådgiving.

Som eksterne i prosjektet har vi jobbet både individuelt og gruppebasert med analyser, hvor samme materiale har blitt analysert individuelt og deretter diskutert og analysert i fellesskap i DMMHs forskergruppe.

## Etikk- godkjenninger.

Prosjektet er meldt til NSD og har blitt vurdert som innenfor regelverket. Prosjektnummeret er 946430. Vi har i piloten fulgt forskningsetiske retningslinjer i tillegg til veiledningsetiske retningslinjer.

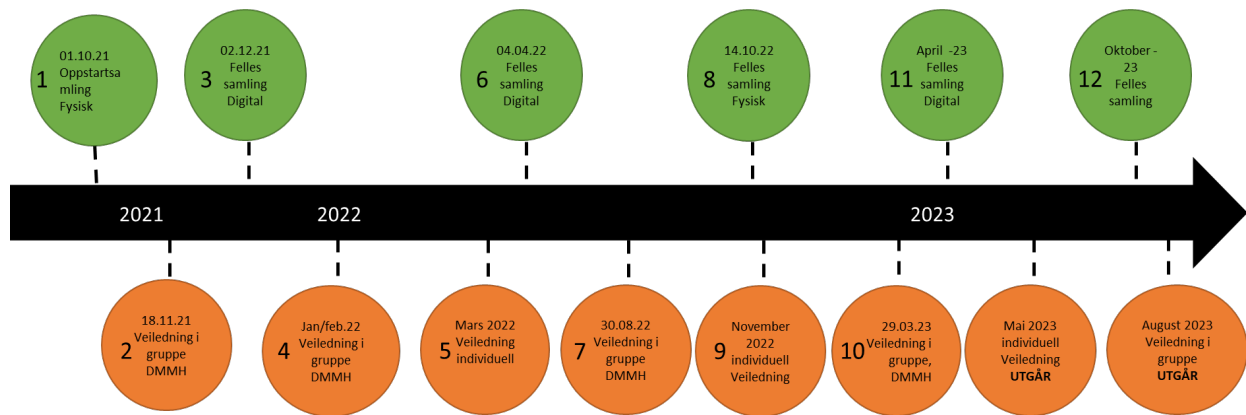
## Funn og erfaringer i piloten

I denne delen presenterer vi mer inngående hvordan vi konkret har jobbet og organisert veiledningspiloten, dvs. gjennomføringen av piloten, dens aksjoner og våre erfaringer og analyser. Vi starter med en kort oversikt over handlingsforløpet før vi gjør rede for innholdet i de ulike veiledningsmøtene.

## Gjennomføring av veiledningsmøtene.

Vi har møtt eierrepresentantene i gruppa vår 11 ganger i prosjektperioden. 5 av dem er knyttet til fellessamlinger, hvor det var avsatt to timer til veiledning i gruppa (de grønne sirklene i modellen under). I tillegg har vi hatt 6 veiledninger med vår gruppe: 4 i gruppe og 2 individuelle (de oransje sirklene i modellen under). Gruppeveiledningen er gjennomført som fysiske møter ved høgskolen (DMMH). Også i gruppeveiledningene har vi vekslet mellom veiledning og refleksjoner i felles prosesser og veiledning i mindre grupper (to og to eiere). De to individuelle veiledningene pr

eierrepresentant er gjennomført litt ulikt – noen fysisk og noen digitale (avhengig av hvor i landet eier er lokalisert). DMMHs veilederteam har valgt å jobbe sammen to og to veiledere, også dette valget er inspirert av læring som samskaping. Ved å være to sammen har diskutert og skapt kunnskap om erfaringer i piloten fortløpende. Å være veiledere i to-spenn bringer også inn ulike perspektiver basert på forskjellige faglige kompetanser. I ettertid ser vi at dette har vært hensiktsmessig, men ressurskrevende.



FIGUR 4, TIDSLINJE FOR PROSJEKTET, NUMMERERTE MØTER

### Oversikt over hva vi gjorde i de ulike samlinger:

Grønn: felles i hele prosjektet. Orange: møter for eiergruppa DMMH

#### 1. Felles oppstartsamling for hele prosjektet, oktober 2021:

Som forarbeid til oppstartsamlingen ble eierrepresentantene bedt om å forberede seg på følgende spørsmål:

- Hva vektlegger du i ditt arbeid med kvalitet i barnehagen?
- Hva opplever du som utfordrende i ditt ansvar som eier?
- Hvordan forstår du din rolle og ditt ansvar i dette prosjektet?

Samlingen besto av felles del for alle deltakere med faglige innlegg om kvalitet, veiledning og paneldebatt om eierrollen, og en del hvor veiledningsgruppene arbeidet sammen. I veiledningsgruppen hadde vi fokus på å etablere relasjonen og bli kjent med hverandre. Eierrepresentantene presenterte seg og sin rolle med utgangspunkt i de forberedende spørsmålene til samlingen.

Som mellomarbeid til første gruppeveiledning fikk eierrepresentantene i oppgave å arbeide frem en SWOT analyse knyttet til eierrollen.

Datainnsamling ble gjort i form av feltnotater.

#### 2. Veiledning i gruppe på DMMH, november 2021:

Som forarbeid til samlingen hadde eierrepresentantene utarbeidet SWOT-lyse som ble presentert for gruppa. SWOT-analysen ble benyttet både som grunnlag for å bli bedre kjent med deltakerne og deres ståsted. Samtidig dannet den grunnlag for veiledning hvor "reflekterende team" ble benyttet som arbeidsform. Her fikk den enkelte eierrepresentant veiledning av veilederne fra DMMH. Resten av gruppa lyttet og utgjorde det reflekterende teamet som ble koblet inn og ut underveis i veiledningssesjonen.

Som mellomarbeid ble eierrepresentantene utfordret på å lage en prosjektskisse til et utviklingsarbeid som skal forankres i egen eierorganisasjon, basert på SWOT-analysen og tilbakemeldingene etter veiledning med reflekterende team. Datainnsamling ble gjort i form av lydopptak og feltnotater.

### **3. Felles eiersamling, digital, desember 2021:**

Samlingen bestod av informasjon fra prosjektledelsen om erfaringer knyttet til del 1 i prosjektet (Kunnskapsgrunnlaget), faglig innlegg (Kunnskapsdeling og trepartssamarbeid), gruppearbeid på tvers av veiledningsgruppene og veiledning i gruppene. I gruppeveiledningen var fokus å ta en fot i bakken for å klargjøre hvor eierne sto i prosessen med utviklingsarbeidet, og hvilke behov de hadde for veiledning. Vi fikk også en gjennomgang av SWOT analyse fra en ny deltaker i gruppa. Datainnsamling ble gjort i form av videopptak med lyd.

### **4. Veiledning i gruppe, DMMH, januar 2022**

Eierrepresentantene hadde utarbeidet en prosjektskisse for utviklingsarbeidet, som de presenterer for prosjektdeltakere og prosjektmedarbeidere. Presentasjonene ble utgangspunkt for refleksjoner, og for veiledning med reflekterende team i mindre grupper. Datainnsamling ble gjort i form av lydopptak og feltnotater.

### **5. Individuelle veiledninger, mars-april 2022**

De individuelle veiledningene ble gjennomført i veilederpar, hvor vi delte eierrepresentantene mellom oss med tre eierrepresentanter per veilederpar. Noen veiledninger ble gjennomført fysisk, noen digitalt. Datainnsamling ble gjort i form av lydopptak og feltnotater.

### **6. Felles eiersamling, digital, april 2022**

Samlingen bestod av en felles del for hele prosjektet, samt en del med veiledning i veiledningsgruppene. I fellesdel fikk deltakerne presentert et faglig innlegg med temaet «*Det sammensatte og komplekse eierbegrepet, tillitsreformen og grunnlaget for lærende tilsyn*». I gruppeveiledningsdelen reflekterte vi over tema «*Hva kjennetegner en god eier?*»

### **7. Veiledning i gruppe, DMMH, august 2022**

Vi presenterte et faglig innlegg med temaet «*Eierskapets handlingsrom: strategi, styring og ledelse*» som ble utgangspunkt for refleksjon i eiergruppa. Deretter gjennomførte vi individuell veiledning i to grupper med reflekterende team, før vi oppsummerte med en evaluering av selve veiledningsprosessen.

For å utforske og få tak i eierrepresentantenes endringsprosess knyttet til egen rolle i organisasjonen utfordret vi dem til å sette ord på og fortelle gjennom bruk av konkreter/medier. De ble presentert for flere ulike letedyrfigurer, og valgte seg ut dyr som skulle representere og illustrere denne personlige endringen. Gjennom denne metodikken fikk vi frem flere narrativer om eierrepresentantenes opplevelser av egen rolle, og utvikling som har skjedd som følge av deltakelse i veiledningspiloten. Avslutningsvis gjennomførte vi refleksjonsprosess rundt tanker om indikatorer for eiers arbeid med kvalitet. Datainnsamling ble gjort i form av lydopptak og feltnotater.

### **8. Felles eiersamling, fysisk, oktober 2022**

Presentasjon fra UDIR om eiere og barnehagekvalitet. Deretter presentasjoner fra tre av eierrepresentantene, med tema «*Erfaringer og utfordringer i eieres og eierrepresentanters utøvelse av ansvaret for å sikre kvalitet i barnehagene*», med påfølgende refleksjon. Siste del av denne samlinga var veiledning i veiledningsgruppene, med erfaringsutveksling om hvor hver enkelt står i sitt utviklingsarbeid, som en del av planfase (veien videre) før aksjonsfase. Datainnsamling ble gjort i form av lydopptak.

## 9. Individuelle veiledninger, november-desember 2022

De individuelle veiledningene ble gjennomført i veilederpar, hvor vi delte eierrepresentantene mellom oss med tre eierrepresentanter per veilederpar. Noen veiledninger ble gjennomført fysisk, noen digitalt.

## 10. Veiledning i gruppe, DMMH, mars 2023

Som forarbeid til denne samlingen ble eierrepresentantene utfordret til å skrive ned en fortelling om sin deltakelse i pilotprosjektet. Deltakerne fortalte sin historie for gruppa, og dette ble utgangspunkt for refleksjon – hva har vi hørt, og hva har vi ikke hørt?

Videre besto samlingen av to faglige innlegg med påfølgende dialog og refleksjon. Avslutningsvis gjennomførte vi refleksjonsøvelsen «dialogspill», hvor vi reflekterte sammen rundt diverse påstander knyttet til eierrollen. Påstandene hadde vi prosjektdeltakerne fra DMMH laget i stand på forhånd, og de inneholdt tematikker vi hadde ønske om utdypende innspill fra eierrepresentantene på. Særlig aktuelt var eierrollen knyttet til samiske perspektiver, eiers rolle i kompetanseløftet, indikatorer mm.

Datainnsamling ble gjort i form av lydopptak.

## 11. Felles eiersamling, digital, april 2023

I denne samlingen fikk deltakerne informasjon fra prosjektledelsen om fokusgruppeintervjuer som har vært gjennomført som en del av prosjektet. Vi gjennomførte også en del av samlingen i veiledningsgruppene, refleksjon rundt det vi ble presentert. Deretter hadde vi fokus på å lukke veiledningsprosessen i gruppa, da dette var siste gruppeveiledning i prosjektet.

Alle veiledninger har blitt avsluttet med evaluering av veiledningsprosesser og tanker om veien videre.

Denne oversikten over veiledningsløpet viser også veiledningens ulike faser, hentet fra Tveitens “fiskemodell” som vi har vist tidligere i rapporten. Veiledningsforløpet vi har vært gjennom kan forstås både som et helt forløp gjennom prosjektet og som et forløp i hver veiledning. Altså både som en stor og mange små fisker, for å holde oss til bildemetaforen. Vi ser veiledningene i sammenheng med hverandre og med de ulike prosesser eierrepresentantene har stått i. Veiledningsløpet har gitt mulighet for å se både tilbake og framover i tid og har slik sett skapt stopp-punkt for oppdagelser, klarhet, nye forståelser både i handling og bevissthet. I tillegg har hver enkel veiledning hatt et forløp hvor de ulike fasene i større og mindre grad har vært fulgt. Vi kan se tydelige resultat av samskapende læreprosesser.

Oppstartsfasen har til hensikt å etablere relasjonen; bli kjent med hverandre, avklare forventninger, skape/ bygge tillit. Her avklarte vi også prosjektets hensikt og arbeidsmåter, med aktive deltakere og veiledere som sammen utforsker tilnærminger til eieres arbeid med å sikre kvalitet i barnehagen. Som en overgang til arbeidsfasen starta vi en utforskning: hva står eierrepresentantene i, egen beskrivelse av egen rolle og utfordringer. Dette danner utgangspunkt for videre veiledningsprosess både individuelt og i gruppe, samt avgrensning/spissing av eierrepresentantenes utviklingsarbeid. Oppstartsfasen i den enkelte veiledning kan dreie seg om å tune seg inn, bite seg selv i halen fra forrige veiledning, hva har skjedd siden sist, avklare eierrepresentantens veiledningsbehov/ønske

Avslutningsfasen skal lukke noen prosesser og åpne for veien videre. Hver veiledning har hatt en avslutningsfase med metakommunikasjon rundt prosesser, hva har vært viktige oppdagelser og hvilken betydning kan det få for arbeidet videre. Som en del av mål om en velfungerende veiledning, har vi avsluttet hver veiledning med evaluering av veiledningsmetoder.

Veiledningsløpet har også hatt sin avslutningsfase hvor vi har lukket sentrale prosesser og sammen synliggjort videreføring i veien videre.

## Veiledningens arbeidsformer, prosesser og metodikker

I denne delen gjør vi rede for arbeidsformene, prosessene og metodikkene som har vært brukt i veiledningspiloten.

### Utviklingsarbeid i egen organisasjon

I vår pilot har utvikling og gjennomføring av et utviklingsarbeid vært et sentralt i det overordnede veiledningsdesignet. Det er flere grunner til å velge utviklingsarbeid som arbeidsform. Først og fremst er det viktig at utviklingsarbeidets tematikk og utfordring er aktuelt for eierrepresentanten. Eierforhold og forankring både i egen motivasjon/ engasjement og i egen organisasjon er vesentlig. Utviklingsarbeidet kan konsentrere arbeidet med veiledningen og gi noe konkret å veilede ut fra. Samtidig var det et mål at utviklingsarbeidet kunne omfatte arbeid med egen organisasjon og bidra til å fremme kvalitet i egne barnehager. Det var deltakerne fra DMMH som bestemte og la føringer for rammene for utviklingsarbeidet. Det ble i forkant av første møte med eierrepresentantene avgjort at det skulle være et avgrenset og langsiktig prosessarbeid med utgangspunkt i utfordringer og ønsker i/for egen organisasjon. Ved å utgå fra veisøkeres utfordringer, har dette vært en måte å ivareta eierrepresentantens ståsted.

I utviklingsarbeidet har vi særlig vært inspirert av den samskapte læringsmodellen til Klev og Levin (se over). Ved å jobbe ut fra denne modellen har vi hatt et ønske om at utviklingsarbeidet ville kunne føre til konkrete endringer i eiernes organisasjoner og dermed kvaliteten på tjenesten, men også at utviklingsarbeidet ville gi oss mulighet til å stimulere både individuell og kollektiv læring knyttet til eierrollen. Det var dermed noen antakelser om hensikten og fordelene med et utviklingsarbeid som kan oppsummeres i følgende punkter:

- Oppfylle krav i prosjektbeskrivelse
- Konsentrere veilednings mot konkrete aktiviteter både knyttet til individuelle og kollektive veiledningsformer
- Tilrettelegge for individuell og kollektiv læring og utvikling knyttet til eierrollen
- Tilrettelegge for organisasjonsendring med hensikt å fremme kvalitet i barnehagene
- Tilrettelegge for en veiledningspilot med tilstrekkelig fleksibilitet knyttet til ulike arbeidsformer i veiledning som kunne utforskes og evalueres underveis
- Mulighet til å samle data, kunnskap og erfaringer om eieres situasjon som også kunne benyttes for i en diskusjon om indikatorer

Ved å legge vekt på et slikt utviklingsarbeid og strukturere veiledningsdesignet rundt utviklingsarbeidet var ideen at vi kunne utforske ulike måter å gjennomføre veiledning av eiere på, og samtidig bidra til læring og utvikling for alle aktørene i piloten. Igjen er det viktig å understreke at å gi utviklingsarbeidet en viktig rolle i veiledningsdesignet har hvilt på et tankesett som har vektlagt utforsking, muligheter til å vende tilbake til før omtalte utfordringer og reflektere omkring dem på nytt, men basert på nye erfaringer og samtaler, samt et ønske om å ta utgangspunkt i veisøkeres ståsted.

Hvilke erfaringer kan vi trekke fram om det å legge inn et utviklingsarbeid i et veiledningsdesign for eiere i barnehagen? Vi vurderer dette som en hensiktsmessig del av et veiledningsdesign fordi det har fungert som samlende for aktiviteten i prosjektet. Det har vært en god måte for eierrepresentantene for å kunne reflektere sammen med seg selv (der de har vært to), sammen med veiledere og sammen med de andre deltakerne og dermed skapt ny kunnskap og innsikt i egen og andres situasjon: *“Det handler jo mye om dette med å bli bevisst rollen og det å ta rollen som eier da, for min del”*. Ved å benytte Klev og Levins samskapte læringsmodell har vi i utviklingsarbeidet ikke bare kunnet arbeide med problemforståelser og utfordringer som beskrives av veisøkerne, men også

måter å håndtere utfordringer på i konkret handling for deltakerne. Det handlende elementet og veiledningen som har vært lagt til dette, har blitt opplevd som viktig i egen istandsettingsprosess. Fordi aksjoner har vært viktige i designet, så har dette fått konsekvenser også i eiers organisasjonsaksjonene har vært rettet mot organisasjonen på ulike vis. Det pekes på at det prosessuelle med utviklingsarbeidet og forpliktelsene knyttet til mellomarbeidene har vært nyttige: *“Det er jo at det er satt fokus på det og at det har vært en kontinuerlig prosess. At vi har måttet levere ting innimellom og at vi har hatt fokus på en mellomoppgave”*. Flere av aksjonene eierne har tatt initiativ til omhandler arbeid med relasjonene de står i som eierrepresentanter. Eksempler her er mobilisering av de juridiske eierne eller handlinger som kan gi eierrepresentantene innblikk i kvaliteten i egne barnehager.

Det er likevel noen forutsetninger som må være på plass for å kunne lykkes med å benytte utviklingsarbeid i et veiledningsdesign. For det første er det en arbeidskrevende form, som baserer seg på en tydelig forpliktelse hos veisøker. I en situasjon med kapasitetsutfordringer og konkurranse om eiers oppmerksomhet, er vår erfaring at det kan være utfordrende å gjennomføre et utviklingsarbeid. Vi har for eksempel erfart at veiledningsgrunnlag har latt vente på seg og at veiledninger avlyses. En annen erfaring har vært at problemavklaringsfasen har tatt lang tid og krevd flere veiledninger. I problemavklaringen har vi opplevd at eier har hatt utfordringer med å velge ut en, blant en rekke av utfordringer eier står i, og konsentrere innsats rundt dette. Det har også tatt tid å gå fra problemavklaring til handling for enkelte, noe som kan avspeile lav kapasitet, men også usikkerhet. Sett i lys av en sirkulær forståelse vil for eksempel eiernes utfordringer og usikkerhet i å velge hva de skulle vektlegge, henge sammen med måten de blir møtt av sine juridiske eiere, sine medarbeidere og de ansatte i barnehagene de representerer. En slik sirkulær forståelse har vært viktig i tankesettet til designet, og ikke minst noe som har hatt betydning i veiledningen. På den ene siden åpner en sirkulær forståelse opp for grundig utforskning av problemforståelser, på den andre siden kan man kanskje ende i en sirkulering rundt opplevelsen av å stå i store utfordringer og problemer om kan hemme aksjoner. Dette har vært en balansegang i veiledningen. Når utfordres mulige aksjoner og når bidrar den sirkulære forståelsen til dypere innsikt og nye handlinger? Samtidig har vi tatt hensyn til at man i veilederrollen har særlig to hovedoppgaver som løper parallelt gjennom veiledningsprosessen. Den ene hovedoppgaven er knyttet til relasjonsarbeid som handler om å legge til rette for en god samarbeidsrelasjon med et godt trygghets- og tillitsforhold der utforskning kan skje og utfordringer kan gis. Den andre oppgaven handler om å ta ansvar for oppgaver som planlegging, strukturering og gjennomføring av selve veiledningsprosessen (Tveiten, 2019). Vi må “ta imot” og møte veisøker der veisøker er. Når veisøker har oppsøkt konkrete råd i gitte situasjoner har vi som veiledere også gitt konkrete råd knyttet til utviklingsarbeidet. Dette har også bidratt til veiledningens hensikt i å være en istandsettingsprosess.

I møte med usikkerhet har veiledningen spilt en viktig rolle som istandsetting og motivasjon for den enkelte eier- på et individuelt nivå. Noen har syntes det har krevet mot å gå i gang med de aksjonene som er bestemt. Det er samtidig eiere i prosjektet som har jobbet med utviklingsarbeidet på en slik måte at det har gått en “full runde” i læringsprosessen og dannet grunnlag for utvikling av nye aksjoner som igjen har vært utprøvd og arbeidet med. Et eksempel er utprøving av en ny eierpraksis med barnehagebesøk, hvor informasjonen som ble fanget opp ga utgangspunkt for en ny aksjon.

## Individuell veiledning.

har gitt mulighet for å komme nær den enkelte, og gitt gode muligheter til å gå i dybden på eierrepresentantens situasjon og tematikker. Slik sett har veiledninga vært med å klargjøre utfordringer i rollen og ta tak i disse for å endre eget handlingsrom. Å møte eierrepresentantene fysisk - “hjemme” hos den enkelte eier har vist seg å være en fin måte å forankre og forplikte veiledningen hos eier. Hvor veiledning foregår er altså ikke uvesentlig for hva veiledningen kan bidra til.



## Gruppeveiledning.

har ivarettatt behov for å dele erfaringer og kunnskap mellom eierrepresentantene. Slik sett har gruppeveiledning gitt innblikk i hverandres arbeid og problemstillinger, og skapt gjensidig læring på tvers av organisasjoner. Gjennom veiledningsprosessene har flere perspektiv kommet til uttrykk, noe som har styrket utforskning og oppdagelser om egen eierrolle ved å kunne "se seg selv med andres blikk". Flere gir uttrykk for at gruppeveiledninger har gjort at de føler seg mindre ensomme i rollen sin; de har fått forståelse for at de står i lignende problemstillinger og at de ikke er alene om utfordringer knyttet til eierrollen.

## Reflekterende team.

som veiledningsmetodikk kan være godt egnet i grupper med mye erfaring og kompetanse. En person i gruppa er i fokus og får veiledning av en veileder. De resterende i gruppen utgjør det reflekterende teamet. Etter behov kobles det reflekterende inn hvor teamet har en samtale om samtalen. Et slikt team kan fungere som et forstørrelsesglass. En viktig intensjon er å bruke hverandres kunnskap og erfaring til dypere innsikt og nye oppdagelser/forståelser. Det reflekterende teamet kan gi nye vinkler og refleksjoner på de utfordringer som presenteres av veisøker. Veiledningsprosessene kan sies å være en bevegelse mellom refleksjon og lytting, hvor deltakerne tar ulike posisjoner og roller – aktive, lyttende, spørrende, åpne og reflekterende. Hensikten med metoden er å stimulere til refleksjon, se saken fra flere perspektiv og eventuelt bryte ubevisste mønstre. Teamet skal ikke vurdere eller søke etter en sannhet, men bidra til åpen utforskning av veisøkers tema.

Våre erfaringer med reflekterende team har vært varierte. Det var en ukjent veiledningsmetode for deltakerne, og i starten opplevde de usikkerhet både om hensikt og prosess. Tillit i gruppa er også en viktig dimensjon. Gjennom å gjøre flere erfaringer med reflekterende team i mindre grupper fungerte det bedre. *Eks. "Jeg har hatt utbytte av dette her. Jeg har hatt utbytte av å høre på de andre, på å øve meg på denne metodikken vi nå har drevet med, jeg synes det er kjempegodt."*

## Bruk av dyr/bilder som grunnlag for oppdagelser og bevissthet og refleksjon om egen rolle i organisasjonen.

Her skjedde det viktige oppdagelser. Deltakerne fikk velge seg et eller flere konkrete lekedyr som symbol og uttrykk for opplevelse av egen rolle som eier. Gjennom å illustrere og presentere sin egen utvikling gjennom dyrs kvaliteter, satte eierrepresentantene nye ord på forståelse av egen utvikling og ikke minst egne muligheter og handlingsrom i sin eierrolle. En av eierrepresentantene valgte en liten hund og hennes oppdagelse ble uttrykt slik: "jeg har visst logret for mye". En annen valgte både hund og katt og beskrev seg slik: "jeg har blitt mindre hund og mer katt, det vil si jeg har blitt mindre lydig, og mer tydelig". Å oppdage og bli mer bevisst på egen rolle kan nettopp bidra i istandsettingsprosessen av den enkelte, men også hele organisasjonen. Hvem "logrer" overfor hvem og hvordan blir "logringen" møtt og håndtert? Metaforene som oppstår under slike øvelser, kan bidra til ny tenkning og bevissthet om den organisasjonen man er en del av.

## Dialogspill

Dialogspill som metode fremmer refleksjon over aktuelle tema, og bidrar til å ramme inn konkrete tematikker som ønskes undersøkt. I vår tilnærming til metoden ble det i forkant av gjennomføringen produsert refleksjonskort med påstander knyttet til temaer vi ønsket å få mer informasjon om. Deltakerne trakk refleksjonskort etter tur, og måtte deretter ta stilling til påstandene ut fra eget ståsted. Vi hadde en løsere struktur på økta enn ved et tradisjonelt dialogspill hvor turtaking er vektlagt, og åpnet raskt opp for refleksjon på tvers av deltakerne. Her hadde vi i forskergruppa en

lyttende og spørrende rolle, hvor vi stilte spørsmål for å utvide og utforske de refleksjonene som kom. Eierrepresentantene ble bedt om å ta stilling til i alt sju ulike påstander i økta:

- Jeg har gjort flere endringer i min utøvelse av eierskap etter at jeg deltok i pilotprosjektet.
- Som eier vil det være en klar fordel å ha noen kvalitetsindikatorer å forholde seg til for å vurdere kvalitet i eget eierskap.
- Det er klart for meg som eierrepresentant hvilken støtte jeg trenger for å lykkes enda bedre med å utvikle god kvalitet i vår/våre barnehager.
- Prosjektet har bidratt til å styrke det systematiske arbeidet
- I min utøvelse av eierskapet har jeg et tydelig fokus på kvalitet knyttet til samisk kultur, språk og innhold i rammeplanen for barnehagen.
- Jeg har god forståelse for hva min rolle som eier er i REKOM-ordningen.
- Jeg som eier er et viktig bindeledd med eksterne aktører i arbeidet med kompetanseløftet

Vi opplevde at økta med dialogspill gav oss mulighet til å få innsikt i hvilken betydning deltakelse i pilotprosjektet har hatt for eierrepresentantenes utøvelse av eieransvaret. Eierrepresentantene gav uttrykk for at metoden bidro til å sette fokus på sentrale områder for eierrollen. En sier det slik: *“Nå blir det veldig konkret, her!”*. Det kan også se ut til at det å reflektere over så tydelige og avgrensede påstander kan være bevisstgjørende for eget ståsted knyttet til spesifikke ansvarsområder. *“Der sliter jeg litt, da ...”*, sier en eierrepresentant.

## Narrativer

I noen av veiledningene, både når vi har møttes i gruppe og i individuelle veiledninger, kom det fram ulike fortellinger eller narrativer som dannet grunnlag for videre dialog og refleksjon i veiledning. Det var eierrepresentantenes egne fortellinger om hva de opplever og står i her og nå som ble bragt til torgs i veiledningssituasjonene. Disse narrativene har i stor grad vært muntlige, men det er også blitt produsert noe skriftlig. Som forberedelse til siste gruppeveiledning fikk eierrepresentantene i oppgave å skrive ned sin fortelling om deltakelsen i veilednings-eierpiloten. Fortellingene ble delt i gruppa etter tur, og reflektert rundt på tvers av eierrepresentanter og oss veilederne. Å skrive sin fortelling om deltakelse kan bidra til ytterligere bevisstgjøring og forståelse av både egen organisasjon og rolle.

## Tematiske områder i veiledningen/sentrale temaer i veiledningen

Det har vært et ønske i prosjektet som helhet å belyse hvilke tematiske områder som har vært viktige i veiledningen. Vi finner tre hovedområder eierrepresentantene står overfor i arbeidet med å sikre kvalitet i barnehagene: forhold til politikere og juridiske eiere, egen utøvelse av eieransvaret og forholdet til styrere og kvalitet for barn. Disse har også kommet til uttrykk igjennom problemavklaringer og aksjoner i utviklingsarbeidet.

### Politikere/eiere.

Deltakerne i vår veiledningspilot har vært eierrepresentanter, med et delegert ansvar for å forvalte eieransvaret for en juridisk eier. Eierrepresentantene har gitt uttrykk for utfordringer knyttet til spenningsfeltet mellom politikk, forvaltning og pedagogikk. Dette spenningsfeltet kan representere både utfordringer og muligheter. Tema berørt i veiledning knyttet til dette har blant annet vært refleksjoner rundt hvilke muligheter eierrepresentantene har for å etablere felles forståelser for hva som har betydning for barnehagekvalitet hos det juridiske eiernivået. En eier har valgt dette som fokusområde i sitt utviklingsarbeid om eierrollen. ...

Representanter for juridisk eier kan oppleve seg i et krysspress (sandwich position) mellom profesjon og politikk, hvor det kan være krevende å få gjennomslag for barnehagefaglige argumenter. Et eksempel på dette er en kommunal eierrepresentant som ikke nådde igjennom med sine faglige argumenter for nedleggelse av en barnehage. Barnehagen hadde få søkere, og det ville bety lite hensiktsmessig gruppesammensetning og dermed et svakt kvalitativt tilbud for barna. Politikerne som juridisk eier besluttet til tross for dette å opprettholde drift ut fra andre hensyn.

Eierrepresentanter for kommunale barnehageeiere løfter i veiledning frem utfordringer knyttet til hvordan de skal skape engasjement og forståelse for barnehagefeltet hos politikerne. En av deltakerne i prosjektet har valgt dette som tematikk for sitt utviklingsarbeid.

Kamp om ressurser og hvordan dette påvirker eierrollen for eierrepresentantene har vært berørt i veiledning. Det oppleves som utfordrende å skulle være ansvarlig for en barnehagesektor som ikke får tilstrekkelig midler. Eks. *“Vi kommer jo først inn etter at midlene er fordelt”*

## Egen utøvelse av eieransvaret.

Et sentralt tema i veiledningen har vært utforskning av eierrepresentantens bevissthet om og forståelse for egen rolle. Eks. *«Jeg ønsker å få mer kunnskap om eierrollen»*. En eier uttaler at eieransvaret oppleves som uklart og diffust, men at dette først og fremst handler om intern organisering, kommunikasjon og avklaringer i egen eierorganisasjon. I veiledning har dermed utforskning av eget handlingsrom som eierrepresentant vært tematisert. Flere eierrepresentanter uttrykker at eieransvaret oppleves som stor og vidt, et ansvar som går i mange retninger. Eieransvaret omhandler barn, ansatte, foreldre, politikere og kommunen. De kommunale eierrepresentantene opplever at de blir tillagt ansvar for andre kommunale oppgaver som ikke er direkte knyttet til barnehagesektoren. Dette tar både tid og fokus fra eierrepresentanten, og påvirker dermed eiers kapasitet. Gjennom veiledning har vi reflektert rundt eierrepresentantenes klarhet og styrke i egen rolle, og hvordan de finner og tar i bruk sitt handlingsrom.

Det oppleves som et dilemma at juridiske eiere (både private og kommunale) har lite kunnskap om barnehage og hva kvalitet i barnehagen dreier seg om. Eierrepresentantene ser det som en viktig oppgave å informere og gi kunnskap til juridisk eier, og på hvilke måter dette kan foregå er tematisert i veiledning. Her er det tidvis i løpet av veiledningene blitt etterspurt konkrete råd for hvordan tematikken kan gripes an i et konkret kommende møte med politikere. Eierrepresentanter søker også bekreftelse og støtte fra veilederne på vurderinger og valg som er gjort.

Systematikk for kvalitetssikring hos den enkelte eier er tema som har vært berørt i flere veiledningsmøter. En av eierrepresentantene har hatt dette som fokusområde i sitt utviklingsarbeid knyttet til eierrollen, og gjennom felles refleksjoner i gruppa har behovet for systematikk trådt frem som sentralt for eiers utøvelse av eieransvaret.

## Styrere og kvalitet for barn.

Eierrepresentantene opererer i et spenningsfelt mellom politisk nivå, forvaltningsnivå og barnehagenivå. Eierrepresentantens lederskap overfor styrerne i barnehagen er tematisert i veiledning. Her oppleves utfordringer knyttet til balansegangen mellom tillit og kontroll. Eier er lovpålagt ansvar for kvalitet, men delegerer mye av kvalitetsarbeidet til barnehagene via styrer. Her har vi i veiledning reflektert rundt tema tillit og kontroll, og hvordan eier kan få innsikt i barnehagens kvalitetsarbeid på en måte som gir nødvendig informasjon, og som samtidig ivaretar barnehagens/styrerens autonomi. Hvordan kan eier bygge tillit for å få tilgang til og dermed innsikt i barnehagens kvalitetsarbeid? En eier uttrykker det slik: *«Hvordan kan jeg få innsikt uten å spørre?»*

Ulike tilnærminger til samskaping mellom eier og barnehager har vært tematisert i veiledning. En eier har valgt å fokusere sitt utviklingsarbeid på å etablere årshjul for enhetsbesøk og møter med styrerne. Gjennom å være tett på bygges tillit mellom styrerledd og eierledd, og det åpnes opp for sterkere involvering gjennom dialog og samskapte prosesser. Årshjul med tilhørende dokumentasjon sikrer systematikk og fremdrift i kvalitetsarbeidet. Samarbeid med styrere og andre medarbeidere i kompetanseutvikling, og særlig sørge for lederutvikling. Barnehagens styrer er en viktig samarbeidspartner for kvalitetsutvikling i den enkelte barnehage.

## Veiledning som istandsetting

I denne delen vil vi kaste lys på hva veiledning har bidratt til og som har fått betydning for eieres forståelse for og utøvelsen av eieransvaret for kvaliteten i barnehager. Veiledning som istandsetting har foregått langs flere dimensjoner, både personlig og organisatorisk, som har fått betydning for bevissthet om eget handlingsrom og muligheter til å bruke dette handlingsrommet.

Slik eierrepresentantene uttrykker seg og slik vi har erfart denne veiledningspiloten er det flere forhold som spiller inn på eiers forståelse for og utøvelse av eieransvaret. Her har det foregått parallelle prosesser som har virket sammen. Sammen med veiledning har også det å delta i prosjektet, erfaringsutveksling, læring, inspirasjon og støtte mellom eierrepresentantene hatt stor betydning. Likevel vil vi i det videre peke på det våre deltakere har gitt uttrykk for om veiledningens betydning.

## Veiledninga har skapt større bevissthet om egen rolle og ansvar.

I starten av prosjektet uttrykker eierrepresentantene at de opplever rollen som svært uklar. Det er utfordrende å finne føringer for rollen og ansvaret i en mellomposisjon, og de må i stor grad skape rollen selv. Forskersteamet diskuterte utfordringer knyttet til det å være personlig usikker i egen rolle og personlige egenskaper som kan komme i veien for å utøve godt eierskap (usikkerhet knytta til egen kompetanse, mot etc.). Gjennom veiledningens dialoger uttrykker eierrepresentanter at de har blitt mer klar over sin rolle, muligheter og nødvendige avgrensninger for hva som er viktig å rette oppmerksomhet på i deres videre arbeid. Eierrepresentantene ser i løpet av prosjektet seg selv og sin rolle og ansvar mer tydelig og i flere retninger/sammenhenger/nivå. Dette gjelder i samarbeid med både juridisk eier, barnehagens styrere og i å styrke systemnivået. Dette er også relasjoner de har blitt mer bevisste på. En eierrepresentant uttrykker det slik: *“For hos oss så er det ikke slik at noen tilbyr deg – altså nå er du eier her, så nå må du ta plass eller – nei, her er det slik at en må grabbe til seg de arenaer som en kan. Og det tenker jeg har vært bevisstgjørende i den her prosessen”*

Gjennom refleksjoner i veiledningen, knyttet til skvisen de opplever å stå imellom juridiske eiere og styrere, har eierrepresentantene en større bevissthet om utfordringer knyttet til nettopp det å stå i denne skvisen. Slik vi ser at uavklarte forventninger og ansvar kan skape usikkerhet og uklarhet. Spørsmål om hva eierrepresentantens ansvar er i motsetning til de juridiske eierne er løftet fram - hvem skal ha et overordnet grep om kvalitetsarbeidet? Hvilket ansvar skal de juridiske eierne ha/ta? Slik tenger det seg et bilde av at endrede relasjoner som eierne selv jobber med antas å kunne få konsekvenser for arbeidet med kvalitet i barnehagen.

## Veiledninga har bidratt til å sortere og ramme inn styrker og utfordringer.

Flere av eierrepresentantene gir uttrykk for at de i større grad ser seg selv som aktør. Slik sett har veiledning på den ene sida vært med å synliggjøre og skape blikk for eget handlingsrom, mens den har også vært med å klargjøre begrensninger i handlingsrommet eierrepresentantene opplever å ha i

rollen. Veiledningsprosessene opplevdes meningsfulle i kraft av støtte og utfordringer som hjelp til å klargjøre og spisse eget behov. Samspill i gruppa, dialog, lytte til andre, bli utfordra gjennom spørsmål og refleksjonsprosesser trekkes fram som betydningsfullt.

## Veiledning har styrket handlingskapasitet.

Eierrepresentantene gir tydeligere uttrykk for behov de selv har for støtte fra eier. Dette omhandler f. eks støtte i hvordan pedagogisk arbeid med barn i barnehagen bør verdsettes, også sett i lys av andre aktiviteter eier har i porteføljen. Opplevd støtte fra eier varierer i vår gruppe, men alle snakker om betydningen av tydelig støtte, åpne, interesserte og tilgjengelige eiere/ledere.

Veiledningsarbeidet har økt bevisstheten om behov for systemer for kvalitetsutvikling, også for pedagogisk arbeid /prosesskvalitet i barnehagen (internkontroll, planer, sammenheng med mer). System ses på den måten som støtte til å utøve eierskapet og til tettere samarbeid med sentrale aktører (juridiske eiere og styreere).

Gjennom veiledning er det gitt støtte til å gjennomføre møter med juridiske eiere for å jobbe fram forståelser av hva eieransvaret handler om, og hva kvalitet i barnehagen dreier seg om (liten privat). Også en kommunal eier har fått innpass til dialoger og møter internt i egen organisasjon, blant annet med kommunens oppvekstkomite.

Eierrepresentantenes ansvar for barnehagenes pedagogiske kvalitet har i stor grad blitt diskutert i gruppa vår. Flere av eierrepresentantene har gjennom veiledning funnet sine innganger til et mer systematisk samarbeid med barnehagen som bedrer innsikt i pedagogisk arbeid. Veiledning har på ulike måter stryket eierrepresentantene til å sette i gang aksjoner/ handlinger i retning både til juridisk eier og til styreere.

## Innspill til kvalitetsindikatorer for godt eierskap

Eierrepresentantene har vært opptatt av indikatorer og hva indikatorer eventuelt kan hjelpe eiere med i sitt arbeid med å styrke kvalitet. Dette kan kanskje ses i lys av at eierrepresentantene har vist stort behov for klarhet i sitt eieransvar som strekker seg i flere retninger, og få/manglende arenaer til å snakke om sitt ansvar. Vi forstår eierrepresentantenes beskrivelser av egen rolle som "sandwich - position". En kommunal eierrepresentant har vært veldig tydelig på at indikatorer kan være en god støtte til dialog og samarbeid og etterspørre kvalitet "oppover i systemet" – til juridisk eier. Vi gjør oppmerksom på at den videre presentasjonen hviler på innspill fra nettopp eier-representantene og ikke juridiske eiere. Det er derfor mulig at andre indikatorer ville kunne blitt aktualisert av juridiske eiere.

Gruppa har diskutert hva et godt eierskap i barnehagen kan være, og at det kan ligge til grunn for mulige indikatorer. Likevel har eierrepresentantene stilt flere spørsmål ved hensikt, hvem og hvordan slike indikatorer skal brukes (til tross for gode intensjoner). Vi kjenner på en ambivalens i gruppa, og flere dilemma er aktualisert. Vi nevner dette kort i denne delen, og viser for øvrig til rapport del 3.

- Kontroll – autonomi og tillit: Indikatorer må gi rom for skjønn og lokale tilpasninger (Regler - Skjønn)
- Instrumentelt verktøy - kvalitetsdialoger: Sprikende interesser mellom politikk - forvaltning – pedagogikk.
- Kompleksitet i eierleddet gjør det vanskelig å finne gode indikatorer for alle
- Kvalitet i barnehagen er ikke entydig
- Barns beste er vanskelig å måle og ordsette i resultat og økonomi. Her er det andre kvaliteter og holdninger/verdier som rår

I gruppa vår er det ulike erfaringer med hvordan barnehagesaker satt på dagsorden hos juridisk eier. Her er det sammensatte forhold som påvirker mulighetsrommet, eks politikk, kompetanse og interesse for barnehager, relasjoner mellom aktørene, kultur og system i organisasjonen med mer. Noe vi kan relatere til begrep om faglige, passive eiere og veiledende eiere (Børhaug, 2021). I vårt materiale kommer det ikke fram et tydelig skille mellom private og kommunale eiere her.

Fra veiledningsprosessene kan vi utlede noen indikatorer/veivisere som kan bidra til eieres arbeid med kvalitet. Indikatorene/veiviserne må forstås som prosessverktøy for samarbeid og dialog.

## Organisatorisk kapasitet

En gjennomgående forståelse blant deltakerne i prosjektet er betydningen av kapasitet og kvalitet i barnehagene. Knappe ressurser problematiseres og knyttes til utfordringer med kvalitet i egne barnehager. Dette handler for eksempel om hvordan grunnbemanning/pedagogtetthet og barnegruppestørrelse forstås og følges opp i ressurstildeling. Eierrepresentantene peker på utfordringer knyttet til prioriteringer som gjøres i barnehagesektoren relatert til andre områder. For juridiske eiere som har flere virksomhetsfelt, så kan disse havne i konkurranse med hverandre om ressurser og ikke minst oppmerksomhet. Et innspill til indikatorsettet kan derfor være hvorvidt handlingsrommet som ligger i prioriteringene benyttes for å øke kapasiteten til barnehagene og dermed også kvaliteten.

## Kompetanse i alle ledd

I løpet av prosjektperioden har kompetanse blitt løftet fram som sentralt for å lykkes med kvalitetsutvikling og for å sikre kvalitet i barnehagene. Kompetanse må her forstås i vid forstand. Selvfølgelig er barnehagefaglig kompetanse helt sentralt, men også juridisk kompetanse på f. eks barnehageloven kan nevnes. En annen kompetanse er systemforståelse- dvs. å inneha en kunnskap om de systemer man som eier-representant forholder seg til. Dette kan for eksempel være forståelse av det politiske systemet. Eierrepresentantene er uavhengig av eierform deler av mer eller mindre kompliserte system, og det fremtrer som viktig å ha forståelse for det systemet man er en del av. At eierrepresentanten har evne til å se sammenhenger og gjøre prioriteringer kan være kvalitetsfremmende i form av opplevelse av sammenheng for barnehagene: (Eks. *For du har så mange lovverk som vi snakket om i sted og planstrategier og alt mulig rart ute i kommunene, så det beste er om du klarer å ha en rød tråd, for da slipper de på gulvet å ha hundre ting å jobbe med.*)

Det blir også viktig at kompetansen må være relevant og god hos ulike aktører. Et viktig innspill til et mulig indikatorsett er at eierrepresentantene har høy kompetanse. Eierrepresentantene i dette prosjektet har også gjentatte ganger pekt på betydningen av at de juridiske eierne også innehar kompetanse som er relevant for god barnehagedrift. Felles for både kommunale og enkelte former for private eiere er at juridisk eier skiftes ut etter en tid. (Politikere, foreldrestyre og lignende.) Eierrepresentantene gir uttrykk for at det å drive opplæring av juridisk eier er kapasitetskrevene. Tiltak for kompetanseheving for eier kan derfor være til støtte og hjelp i denne opplæringen. Tilgjengelig kompetanse er nødvendig for å forvalte eieransvaret på en god måte og et slikt tiltak kan potensielt sørge for systematikk i prosessene med politiker/eierstyreopplæring.

Kompetanse som innspill til indikatordiskusjonen omhandler også eieres ansvar for å sikre høy og relevant kompetanse i egne barnehager. Eiers rolle i barnehagenes kompetanseutvikling vil kunne ha betydning for resultatet av kompetanseutviklingen. Tydelig retning i form av kompetanseplaner samt hvordan eier følger opp, etterspør, støtter og samarbeider med styrer.

## Deltakelse i veiledning for eiere og eierrepresentanter

Deltakerne i veiledningspiloten har i avslutningsfasen både i individuelle veiledninger og i gruppeveiledninger blitt bedt om å si noe om sine opplevelser av selve veiledningssekvensene. På bakgrunn av disse oppsummeringene ser vi at veiledning for eiere og eierrepresentanter oppleves som meningsfullt og nyttig for videreutvikling og styrking av eierrollen:

Tilgang på veiledning for eksempel i samarbeid med UH kan derfor peke seg ut som en indikator/veiviser.

## Samarbeid på tvers av eierskap

Eierrepresentantene har i løpet av pilotperioden vært samstemt om at det å møte andre eierrepresentanter og reflektere over eierrollen har vært positivt. Dette ser vi både hos offentlige og private eierrepresentanter. Denne rollen kan være ensom, og det å være del av et lærende nettverk for eiere/eierrepresentanter løftes frem som en mulig indikator. En eierrepresentant uttrykker det slik: *“Men, det som har vært viktig for meg er å ha fått treffe denne gruppa her. Da blir man enda mer bevisst på dette her med eierskapet og det å få delt erfaringer. Det synes jeg har vært veldig nyttig.”*

En slik etablering kan gjerne ses i sammenheng med eksisterende nettverk, for eksempel regionale nettverk / REKOM.

## Godt lederskap

Eierrepresentantene bør ha jevnlig og tett dialog med styrerne i barnehagen. Her får eierrepresentantene en rolle i å styrke og å støtte styrerne i deres ledelse av barnehagen. Dette bør skje gjennom god ledelse og høy grad av medvirkning og involvering, som nevnt over. Godt lederskap omhandler også evne til å være portvokter for eksternt trykk.

## Samskaping og medvirkning

Vi har i løpet av prosjektperioden fått fortellinger fra deltakerne som tydeliggjør betydningen av medvirkning og samskaping mellom eier og sentrale aktører. I hvilken grad eierrepresentant makter å involvere juridisk eier, barnehagens styrer, ansatte, barn og foreldre kan ha betydning for kvalitet.

## Avklarte roller og ansvar

En tydelig rolle og ansvarsavklaring mellom juridisk eier og eierrepresentant løftes frem som vesentlig av alle deltakere i vårt prosjekt, uavhengig av eierform. Dette sammen med jevnlig dialog mellom partene peker seg ut som en mulig indikator/veiviser for godt eierskap.

## Systemarbeid og internkontroll

Systematisk arbeid og internkontroll i barnehagen må også omhandle barnehagens prosesskvalitet, og ikke kun knyttes til HMS og lignende. Sentrale verdier som for eksempel barns medvirkning må bygges inn i disse systemene.

## Oppsummering og diskusjon av veiledningsdesignet – erfaringsdeling

Vi har til nå i rapporten redegjort for veiledningsdesignet, noe som analytisk kan deles opp i tankesett, prosesser og metoder. Tankesettene er inspirert av aksjonsforskning, samskapt læringsprosesser, sosialkonstruktivistiske og demokratiske prinsipper innen veiledning, samt

konseptualiseringer av selve veiledningsprosessen (fisken(e)). Sentrale prosesser i veiledningen har vært arbeid med et utviklingsarbeid, men også veiledningene i seg selv har representert lærende og utforskende prosesser. Vi har presentert ulike metodikker og arbeidsformer i veiledningsdesignet som har kanalisert og organisert veiledningen. Roller, rolleavklaring, ansvar og innblikk i egne barnehager har vært av de viktige tematikkene som har kommet opp i veiledningen. Disse har da også påvirket arbeidsformene som har vært utprøvd i piloten, noen med bedre hell enn andre. Vi finner at deltakerne rapporterer at veiledningen har hatt betydning for både deres egen rolle og ansvarsforståelse, hvordan de selv forstår og handler i relasjoner til f. eks juridiske eiere, men også styrere og organisasjonen. Til slutt skal vi kort diskutere styrker og svakheter ved veiledningsstrategiens egnethet for barnehageeiere.

Å ta utgangspunkt i et utviklingsarbeid knytta til egen situasjon og utfordringer som eier vurderer vi som hensiktsmessig av flere grunner. Det var et godt og konkret grep. Gjennom veiledning i tilknytning til utviklingsarbeidet har den enkeltes rolleforståelse, aktørskap og ledelse blitt styrket. Ved å benytte et utviklingsarbeid har også organisasjonen blitt aktivert gjennom de endringene som eierrepresentantene har tatt initiativ til. Dette mener vi kan føre til kvalitetsutvikling i eiers barnehager. Utviklingsarbeid er imidlertid en lang prosess, og krevende å stå i over tid. Vi har også erfart at deltakere har opplevd det utfordrende å gå fra problemavklaring til handling. Om dette grepet skal videreføres som arbeidsform, bør det gjøres noen vurderinger av mål og forutsetninger for deltakelse. Dette er nok en arbeidsform som krever forpliktelse over tid og motivasjon til å jobbe med seg selv og egen organisasjon. Å benytte utviklingsarbeid som ledd i eierveiledning har vært vel egnet i dette pilotprosjektet hvor målsettingen har vært å jobbe inn mot og i egen organisasjon med endring. Å jobbe med eiers relasjoner til ulike deler av det organisatoriske systemet, f. eks gjennom å utvikle ulike metoder for innblikk i egen organisasjons kvalitet, har vært betydningsfullt. Å involvere en slik arbeidsform i designet fremmer også kompetanse på eiers endringsledelse og systemforståelse. Her må vi presisere at vi ikke har hatt juridiske eiere som deltakere, vi kan derfor ikke si hvordan et slikt design vil virke inn på denne gruppen. Et framtidig veiledningsdesign trenger ikke å ha et utviklingsarbeid. Det kan likevel ha som utgangspunkt aktuelle forhold hos veisøker. Vi vil argumentere for nytten av et konstruktivistisk tankesett som dette designet hviler på. Det utgår fra et prosessuelt arbeid over tid, som erfares som forpliktende for deltakerne, som innebærer tematikker som er relevante og aktuelle for eiers ansvar for kvalitet i sine barnehager.

Eierrepresentantene har opplevd veiledninga har bidratt til trygghet, tillit og meningsskapning gjennom å bli enda mer bevisst over sin egen eierrolle. En av våre deltakere uttrykte at det er "krevende å være veisøker". Samskapende og utforskende dialoger har krevd lytteevne, åpenhet og aktiv deltakelse fra alle deltakere. Dette kan også oppleves svært krevende for deltakerne fordi et slikt design krever å aktivt se seg selv i relasjon til andre og til systemer. Vi stiller spørsmål om dette elementet i designet ikke ble kommunisert tydelig nok for deltakerne. En slik systemisk tilnærming til veiledning kan derfor møte motstand i eiere som kanskje mer søker rådgiving og coaching, eller som søker bistand til helt konkrete oppgaver knyttet til implementering av f. eks internkontrollsystem. Dette belyser behov for forventningsavklaring i oppstart av veiledning, og underveis i et langt veiledningsforløp.

Piloten og veiledningsdesignet har gitt rom for å øve på og vurdere ulike veiledningsmetodikker, ro og anledning til å lytte til andre, ta del i hverandres styrker og utfordringer og utforske aktuell tematikk sammen. Å delta i en fast felles gruppe med deltakere i samme posisjon og ansvar har sammen med veiledning, gitt viktig støtte. Som resultat av at gruppen har møttes over tid, har det utvikles seg tillit mellom deltakerne. Dette har bidratt til at deltakerne også har opplevd det lettere å vise fram sider og aktiviteter i eget eierskap man synes er problematiske. Når tillit utvikles i en slik gruppe, kan man tørre å gå til kjernen av problemer, få disse belyst og diskutert av andre deltakere. Dette kan imidlertid være krevende om man opplever å befinne seg i en konkurransesituasjon. Samtidig gir gruppeveiledninger innblikk i andres arbeidsformer og kvalitetsarbeid. Dette kan være til



inspirasjon. På denne måten kan gode og kvalitetsfremmende praksiser spres gjennom gruppeveiledning. Slik spredning kan også skje gjennom å delta i nettverk hvor man har jevnlige møter. Eierrepresentantene uttrykker at de har blitt utfordra gjennom spørsmål og faglige innspill i veiledninga. Refleksjoner og utforskning har gitt hjelp til klargjøring og spissing, begrensning og prioriterte handlinger.

Gjennom vårt veiledningsdesign har veiledningens grunnleggende struktur vært preget av åpne dialoger, gjennom åpne, utforskende spørsmål, hvor vi har utfordra eierrepresentantene i deres erfaringer, det de står i og det de ønsker å få til endringer i. Dette har ligget som et grunnleggende tankesett i alle veiledningsmetodikkene som er utprøvd. Veiledningene har også vært ulike, alt etter tematikk og deltakernes innspill, kompetanse og kontekst. Veiledningens struktur i individuell veiledning har vært "løs", og tatt form av en samtale. Likevel en veiledning som skiller seg fra andre samtaler gjennom veileders ledelse i veiledningens ulike faser, og gjennom de spørsmål som stilles. (En åpen, litt løs struktur gir rom for fabuleringer, refleksjoner og kreative, spontane ideer. Altså prosesser med rom for samskaping.) I gruppeveiledning har strukturen kanskje blitt oppfattet tydeligere gjennom for eksempel å fordele ordet gjennom for eksempel runder, reflekterende team og dialogspill.

En særlig utfordring i denne piloten har vært at en uklar innramming for hva dette som forskningsprosjekt skal handle om og forholdet mellom forskning og utvikling av både veiledningspilot og indikatorsett. Vi erfarer at forskningsarbeidet har vært komplekst og sammensatt av flere deler som alle har virket inn på veiledningsarbeidet. Del tre om indikatorsettet har også endret seg underveis i veiledningsprosessen. Eierrepresentantene uttrykker opplevelse av uklarhet, særlig i starten av veiledningsløpet, og flere trodde det var del av prosjektet å bidra til indikatorer. Veilederne fra DMMH har også hatt i oppgave å samle data knyttet til diskusjonen om indikatorsett. Vi ser at det i enkelte veiledninger har dukket opp spørsmål angående indikatorsettet som har kunnet forstyrre veiledningssamtalen.

En annen sentral svakhet i pilotprosjektets design er at deltakerne ikke er juridiske eiere. Utvalget av deltakere er bestemt av oppdragsgiver og kunne vært avklart i tydeligere - også med de deltakende forskergruppene. Ser vi på tematikker som har kommet opp i veiledningene, så er forholdet til juridisk eier ofte sentrale for eierrepresentantene, men også for arbeidet med kvalitet i egne barnehager. Eierrepresentantene uttrykker både ønske og behov for veiledning sammen med juridisk eier. Samtidig så forutsetter veiledningen en problemforståelse. Når deltakerne i piloten kun representerer en gruppe- eierrepresentantene, så vil problemforståelsen konstrueres ut fra eierrepresentantenes ståsted. Ved at designet tar utgangspunkt i deltakernes ståsted, og deltakerne her er eierrepresentanter og ikke juridiske eiere, så vil ikke man i veiledning ikke kunne se utfordringer og problemforståelser fra juridisk eiers side. En annen sammensetning av deltakende eiere ville kunne styrke samskapt og kollektive lærings- og endringsprosesser. På denne bakgrunnen mener vi at et veiledningsdesign bør omfatte og inkludere også juridiske eiere i fremtiden.

Til slutt vil vi peke på noen etiske refleksjoner knyttet til veiledningsdesignet. Veiledning er alltid en etisk handling som berører mennesker, og den er gjerne rettet mot subjektet og subjektive opplevelser og ansvar- noe funnene i dette prosjektet illustrerer. Funnene i dette prosjektet peker imidlertid mot noen etiske problematikker som befinner seg i spennet mellom organisatoriske utfordringer og individuelle ansvar. Ser vi på funnene og tematikkene som har kommet til overflaten gjennom veiledningsaksjonene- her tenker vi på roller og ansvar i særdeleshett- så er dette problemstillinger som viser en spenning mellom individets ansvar og organisasjonen. Dette er nok spenninger som eierrepresentanter kjenner på i særdeleshett. Eierrepresentantene står i en forvalterrolle og de avkreves handling i egenskap av den rollen de står i. Også systemiske problem og ansvar må forvaltes av mennesker. I vårt veiledningsdesign har vi tatt utgangspunkt i eierrepresentantenes egne beskrivelser, fortellinger og opplevelser av egen rolle og ansvar i en

organisasjon. Som veiledere har vi utforska og utfordra både forståelse av rolle og handlingsrom, og ikke minst aktualisert mulighetene til å involvere, søke samarbeid, jobbe sammen med andre sentrale deler av organisasjonen - både folk og strukturer. Som en istandsettingsprosess har de ulike veiledningsprosessene styrka eierrepresentantene i å stå i utfordringer, og aktivt handle for å gjøre noe med egne muligheter til å arbeid med barnehagens kvalitet i flere retninger. Vi kan likevel stille spørsmål ved vårt veiledningsdesign, som i stor grad har vært individrettet. Har vår måte å jobbe med eierrepresentantene på arbeidet på en slik måte at vi har forsterket en følelse av individuelt ansvar for utfordringer som kanskje snarere ligger på et systemisk nivå? Har vi veiledet slik at deltakerne har følt mer på det individuelle ansvaret- kanskje spesielt gjennom å legge opp til et prosjektarbeid som de skal ta grep om? Et etisk spørsmål oppstår: Gjør vi systemiske problem og systemisk ansvar til individuelle problem og ansvar? Eller styrker vi noen til å klare å stå i utfordringer? Dette er etiske spørsmål som bør løftes fram også i videre utvikling av veiledning for eiere.

## Referanseliste:

- Børhaug, K. (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget.
- Clatworthy, S. (2017). Service design thinking. In *Innovating for trust* (pp. 167-182). Edward Elgar Publishing.
- Coghlan D & Brannick T. (2014). *Doing action research in your own organization*. Sage
- Gergen, K.J. (2009). *Relational being: Beyond self and community*. Oxford University Press
- Klev, R. & Levin, M. (2021). *Forandring som praksis – endring og utvikling som samskapt læring*, 3.utg. Fagbokforlaget.
- Larsen, A. S., Luthen, G.S. & Ulla, B. (2021). Antologiens tematiske felt og bidrag. I A.S. Larsen, G.S. Luthen & B. Ulla (red), *Tillit, tenkning og trøbbel i profesjonsveiledning* (s.13-24). Gyldendal Norsk Forlag.
- Rønnerman, K. (2007). Veiledning i lys av aksjonsforskning. I T. Kroksmark & K. Åberg (red.), *Veiledning i pedagogisk arbeid* (s 86 –103). Fagbokforlaget.
- Thabane, L., Ma, J., Chu, R., Cheng, J., Ismaila, A., Rios, L. P.& Goldsmith, C. H. (2010). A tutorial on pilot studies: the what, why and how. *BMC medical research methodology*, 10, 1-10.
- Tveiten, S. (2019). *Veiledning - mer enn bare ord*, 5. utg. Fagbokforlaget.
- Ulleberg, I. & Jensen, P. (2017). *Systemisk veiledning i profesjonell praksis*. Fagbokforlaget.

## Figur og tabelloversikt:

Figur 1, Aksjonsforskningsspiralen, fritt etter Coghlan og Brannick (2014).....	7
Figur 2, Den samskapte læringsmodellen, fritt etter Klev & Levin, 2021, s.72 .....	8
Figur 3, Fiskefiguren, fritt etter Tveiten, 2019, s. 94.....	10
Figur 4, tidslinje for prosjektet, nummererte møter.....	15
Tabell 1, Deltakere i pilotprosjektet ved DMMH .....	12
Tabell 2, Oversikt over data som er samlet inn i prosjektet .....	14

## VEDLEGG 5

### TEMA FOR FOKUSSAMTALENE MED EIERREPRESENTANTENE



## **FOKUSSAMTALER**

### **Overordnet tema:**

- Hvordan har dere opplevd å delta i dette prosjektet?

### **Tema 1: Veiledning en viktig del av prosjektet**

- Har veiledningen bidratt til forståelse av eierrollen, og eventuelt på hvilken måte?
- Temaer som har vært spesielt interessante og nyttige for dere?
- Har dere gjennomført kvalitetsutvikling i barnehagen med barna eller med de ansatte (rom, innhold osv.), i forbindelse med prosjektet?
- Hvordan har dere opplevd det å være en del av et veiledningsfellesskap?
- Ønsker der å fortsette å delta i veiledningsfellesskap eller lignende?

### **Tema 2: Ivaretagelse av eier-ansvaret for kvalitet**

- Hva kan støtte dere i arbeidet med kvalitet i barnehagen?
- Hva er til hinder for at dere som eiere/eierrepresentanter kan ivareta forpliktelsene dere har for kvaliteten i barnehagen?
- Har dere forslag til ordninger på administrativt nivå som kan støtte arbeidet med kvalitet i barnehagene deres?

### **Tema 3. Indikatorer**

- I dette prosjektet skal vi si noe om/drøfte indikatorer som kan hjelpe eiere som sliter med kvaliteten i sine barnehager. Hva tenker der om det?
- Standardiserte mål versus pedagogisk skjønn/profesjonsforståelse/top-down-styring (fra statlig nivå/eiernivå=

### **Tema 4. Annet (eierstyrt tema)**









**OSLOMET**

**OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY**  
STORBYUNIVERSITETET

